

As Dinâmicas do Mercado Imobiliário e os Impactos Territoriais

João Miguel Ferreira Henriques

**Dissertação de Mestrado em Gestão do Território – Planeamento e
Ordenamento do Território**

(Setembro, 2014)

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território – Área de Especialização em Planeamento e Ordenamento do Território, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves

AGRADECIMENTOS

Quero começar por agradecer à Professora Doutora Margarida Pereira, por todo o empenho e apoio fornecido. Estarei sempre grato por todos os detalhes e orientações dadas que conduziram e aperfeiçoaram esta investigação. Uma palavra ainda para o Arquitecto Luís Grave, para agradecer pela disponibilidade e pela documentação facultada.

À Câmara Municipal do Entroncamento, pelo apoio concedido e por ter colaborado e facultado a informação necessária à prossecução dos objectivos propostos. Um agradecimento ainda para os Empresários contactados, pela disponibilidade demonstrada.

Fundamental, também é agradecer à Patrícia Ramos por todo o auxílio e paciência demonstrada ao longo deste último ano. Todos os contributos dados tornaram esta dissertação, um trabalho melhor. Diria mais, se não fosse ela, provavelmente nada disto existiria.

Por fim, uma palavra especial para os meus familiares, pelo suporte dado e porque sem eles não seria possível chegar até este patamar.

A todos, muito obrigado.

RESUMO

Dinâmicas do Mercado Imobiliário e Impactos Territoriais

A política de ordenamento do território tem um papel indispensável na promoção da qualidade dos espaços urbanos e da complementaridade entre os diferentes usos do solo. Contudo, a prossecução destes objetivos tem encontrado vários obstáculos. Esta investigação entende como principal obstáculo o impacto que a especulação imobiliária e o respetivo ciclo de expansão-depressão têm no crescimento dos centros urbanos.

O método do “estudo de caso” é aplicado ao município do Entroncamento, onde são evidentes os impactos territoriais resultantes do ciclo imobiliário: *(i)* excesso de loteamentos com execução residual; *(ii)* PMOT expansionistas e desfasados da realidade económico-demográfica; e *(iii)* fragmentação do tecido urbano provocado pelo crescimento em extensão da cidade, com aumento dos custos de manutenção dos equipamentos e infraestruturas. Os impactos referidos são comprovados através do “método da avaliação”, utilizado para averiguar a execução das áreas urbanizáveis projetadas pelos PMOT com apoio complementar de informação obtida junto da CME. A abordagem centrada na escala local é antecedida de uma explicação teórica acerca da formação do ciclo de expansão/depressão, a uma escala macro, onde se percebe a influência da especulação imobiliária na origem da recente crise económico-financeira no mundo ocidental.

Por último, são defendidas soluções alternativas, que reforcem o poder de regulação do mercado imobiliário, e consequentemente, contribuam para a minimização dos impactos territoriais analisados. A principal solução é a reformulação do imposto sobre a propriedade (escala macro), com o intuito de centrar a tributação no valor do solo, ao invés do valor da construção. Esta medida desincentiva a retenção especulativa do solo, pelo que beneficia a reabilitação urbana das áreas consolidadas e a respetiva colmatação. Ao mesmo tempo, é uma ferramenta fundamental para alcançar os objetivos do ordenamento do território, pois cria as condições necessárias para planear por antecipação o desenvolvimento futuro dos territórios.

PALAVRAS-CHAVE: Ordenamento do território, especulação imobiliária, crise económico-financeira, município do Entroncamento.

João Miguel Ferreira Henriques

ABSTRACT

Real Estate Dynamics and Territorial Impacts

The spatial planning policy has an important role in promoting the quality of urban centers and the complementarity between different land-uses. However, there have been different obstacles, which hindered the pursued of these objectives. In this investigation, the main obstacle is the influence that real estate speculation and the respective expansion/depression cycle have on the growth of urban centers.

The “Case Study” method is applied to Municipality of Entroncamento, where the territorial impacts from the real estate cycle are evident: (i) an excess of subdivisions with residual execution; (ii) PMOT that are expansionists and lagged from the economic-demographic reality; (iii) fragmentation of the urban fabric caused by the sprawl development of the city, with the rising of the public services maintenance costs. These impacts can be proven through “assessment method” that is used to assess the execution of the “urban development lands” classified by PMOT, with additional information given by CME. This approach focused on local scale is preceded by a theoretical explanation about the formation of expansion-depression cycle, on a macro scale, where it is understood the influence of real estate speculation on the origin of the current economic-financial crisis in Western World?

To conclude, there are presented alternative solutions to enhance the power of real estate market regulation, and that consequently, contribute to minimize the territorial impacts, which were previously analyzed. The main solution goes through the reformulation of the property tax (macro scale); in order to focus the taxation on land value, instead of construction value. This measure discourages the speculative retention of land, whereby it benefits the urban renewal of consolidated spaces and its completion. At the same time, it is an important tool to achieve the aims of spatial planning, because it creates, in advance, the conditions required to plan the future development of territories.

KEY-WORDS: *Spatial planning, real estate speculation, economic-financial crisis, Entroncamento County.*

João Miguel Ferreira Henriques

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	I
RESUMO	II
ABSTRACT	III
ÍNDICE GERAL	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	VI
ÍNDICE DE TABELAS	VI
ÍNDICE DE EQUAÇÕES	VII
LISTA DE ABREVIATURAS.....	VIII
1. JUSTIFICAÇÃO E PERTINÊNCIA DO TEMA	1
2. OBJETIVOS E ESTRUTURA.....	3
3. METODOLOGIA.....	4
3.1 Métodos	4
3.2 Técnicas	6
4. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
4.1 Especulação	7
4.2 Mercado Imobiliário e Mercado Fundiário.....	8
4.3 Agentes dos Mercados Imobiliário e Fundiário.....	10
4.4 A Questão do “Solo”	16
5. BOLHA IMOBILIÁRIA NORTE-AMERICANA	19
5.1 Contexto histórico: desregulação financeira e crescimento demográfico.....	19
5.2 Urbanização acelerada e investidores externos.....	20
5.3 Formação dos preços dos imóveis	21
5.4 Liberalização do crédito imobiliário – empréstimos “ <i>sub-prime</i> ”	22
5.5 Titularização dos créditos e cadeia de securitização	23
5.6 Consequências da crise do “ <i>Sub-Prime</i> ”	24

6. BOLHA IMOBILIÁRIA IBÉRICA	27
6.1 Peso do imobiliário na economia e ritmo de construção	28
6.2 Dívida privada.....	33
6.3 Debilidade do mercado de arrendamento	38
6.4 Papel da Política de Ordenamento do Território	40
6.5 Política de Ordenamento do Território em Portugal.....	44
6.6 Insustentabilidade do ciclo imobiliário.....	58
6.7 Entraves à mudança	62
7. ESTUDO DE CASO – ENTRONCAMENTO	67
7.1 Contexto.....	67
7.2 Demografia, edificado e alojamentos	69
7.3 Evolução do ritmo de construção.....	71
7.4 Atividades económicas	75
7.5 Dívida privada.....	78
7.6 Fluidez do mercado imobiliário	80
7.7 Ordenamento do Território	84
7.8 Perspetivas dos atores	100
8. CONCLUSÕES	105
8.1 Contexto.....	105
8.2 Solução.....	109
8.3 Soluções complementares	114
8.4 Entroncamento, que futuro?.....	116
9. BIBLIOGRAFIA	118
9.1 Livros, artigos científicos e documentos técnicos	118
9.2 Legislação	127
9.3 Estatísticas	128

9.4 Vídeos e filmes	129
9.5 Documentação facultada pela CME.....	130
ANEXOS	I

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo vicioso da especulação imobiliária.....	13
Figura 2 - Actores do MI e suas inter-relações.....	15
Figura 3 - Evolução do Home Price Index para 7 cidades Norte-Americanos (ano base = 2000).....	22
Figura 4 - Evolução comparativa entre a rentabilidade média da economia portuguesa e a rentabilidade média dos sectores da construção e do imobiliário (1995-2011).....	33
Figura 5 - Crédito total: particulares e sociedades não-financeiras, em Portugal (2013).....	38
Figura 6 - Evolução do número de licenças de construção emitidas (total e construção nova), no município do Entroncamento (1995-2012)	73
Figura 7 - Evolução do número de edifícios concluídos (total e construção nova), no município do Entroncamento (1995-2012).....	74
Figura 8 - Evolução do número de fogos licenciados em construção nova, no município do Entroncamento (1995-2012).....	75
Figura 9 - Montante total da dívida (milhares de €) e por tipo de crédito (habitação ou outros fins), no município do Entroncamento (2000-2012)	80

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da população residente nos EUA (1980-2010)	20
Tabela 2 - Valor médio dos CCV formalizados em Portugal, para os diferentes tipos de imóveis (2000-2012)	59
Tabela 3 - População residente e respetiva variação, no município do Entroncamento (1991-2012).....	70
Tabela 4 - Número de famílias e respetiva evolução temporal, no município do Entroncamento (2001 e 2011)	70

Tabela 5 - Número de alojamentos e de edifícios e respetiva evolução, no município do Entroncamento (2001 e 2011)	70
Tabela 6 - VAB (€) por sector de atividade (construção, imobiliário e total), no município do Entroncamento (2004-2012).....	77
Tabela 7 - Peso do sector da construção e do imobiliário no VAB total (%), no município do Entroncamento (2004-2012).....	78
Tabela 8 - VAB médio por empresa (€) por sectores de atividade económica (construção, imobiliário e total), no município do Entroncamento (2004-2012).....	78
Tabela 9 - N° de CCV assinados por tipo de imóvel, no município do Entroncamento (2000-2012)	81
Tabela 10 - Valor (em milhares de €) dos CCV de imóveis, por tipo de propriedade, no município do Entroncamento (2000-2012).....	82
Tabela 11 - Valor médio (€) dos CCV por tipologia de imóvel, no município do Entroncamento (2000-2012).....	84

ÍNDICE DE EQUAÇÕES

Equação 1 - Cálculo do Valor Patrimonial Tributário (CIMI, 2013)	57
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC – Área Bruta de Construção

AL – Administração Local

ALVCON – Alvará de Construção

ALVLOT – Alvarás de Loteamento

ANP – Áreas Naturais Protegidas

AP – Administração Pública

ATL – Área Total dos Lotes

BCE – Banco Central Europeu

BEI – Banco Europeu de Investimentos

BdP – Banco de Portugal

CCV – Contratos de Compra e Venda

CDO – Obrigações de Dívida Garantida/*Collateralized Debt Obligations*

CDS – *Credit Default Swaps*

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CM – Câmara (s) Municipal (ais)

CME – Câmara Municipal do Entroncamento

CN – Cidade Nova

CF – Casal Fogueteiro

CV – Casal Vaz

CVi – Casal Vidigal

DL – Decreto-lei

DR – Decreto-regulamentar

EUA – Estados Unidos da América

ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais

EURIBOR – *Euro Interbank Offered Rate*

FA – Fontalgarve

FL – Foros da Lameira

FED – Reserva Federal Norte-Americana

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

JS1 – Jardins do Saldanha (Parte 1)

JS2 – Jardins do Saldanha (Parte 2)

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

LBGPPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil

MA – Mercado de Arrendamento

MF – Mercado Fundiário

MI – Mercado Imobiliário

MS – Mercado de Solos

OF – Olival do Formigão

OL – Operação de Loteamento

P1 – Promotor Imobiliário – Urbanização Cidade Nova

P2 – Promotor Imobiliário – Urbanização Jardins do Saldanha (Parte 1 e 2) e Foros da Lameira

P3 – Promotor Imobiliário – Urbanização Casal Vaz

PDM – Plano (s) Diretor (es) Municipal(is)

PIB – Produto Interno Bruto

PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território

POT – Política de Ordenamento do Território

PP – Plano de Pormenor

PPBF – Plano de Pormenor do Bairro do Formigão

PPCS – Plano de Pormenor do Centro de Saúde

PU – Plano de Urbanização

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

S&L – *Savings and Loans*

TM – Técnico Municipal

UE – União Europeia

VAB – Valor Acrescentado Bruto

VU – Vereador(a) do Urbanismo

1. JUSTIFICAÇÃO E PERTINÊNCIA DO TEMA

Em 2008 instalou-se a recessão no ciclo económico. Esta é particularmente evidente no mundo ocidental. Os Estados Unidos da América (EUA) são considerados o epicentro da crise, devido à relação estreita entre a bolha imobiliária e os mercados financeiros. A crise iniciada nos EUA alastrou-se às restantes Nações, gerando novas crises. Essa proliferação é justificada com base em indicadores como a confiança e o peso da economia americana à escala mundial. Contudo, muitos países teriam entrado em crise, no mesmo período temporal, independentemente da crise económico-financeira dos EUA, devido à existência de bolhas nos respetivos mercados imobiliários (MI) (Krugman, 2012). Os modelos económicos dominantes (monetaristas e *keynesianos*) pressupõem que a economia está em equilíbrio e que qualquer distúrbio se deve a um “choque” externo, entendido como um evento incerto que não pode ser previsto, logo têm dificuldade em reconhecer as causas reais na formação de uma bolha imobiliária (Gaffney, 2009). São vários os exemplos que comprovam o referido:

(i) nos EUA associou-se a formação da bolha imobiliária à concessão de créditos “*sub-prime*”, quando estes apenas ganharam preponderância nos últimos anos (picos dos preços do solo: 2005 e 2006), já após vários anos de subidas acentuadas dos preços dos imóveis. Deste modo, a concessão de crédito “*sub-prime*” não está na origem da bolha imobiliária, apenas decorre da ampliação do fenómeno (Gaffney, 2009);

(ii) em Espanha, o reconhecimento de uma bolha imobiliária – classificada como a maior do espaço Europeu (Bingre do Amaral, 2011) – foi adiada até ao momento em que a banca perde o acesso ao financiamento nos mercados financeiros (excesso de incumprimento e aumento dos ativos tóxicos) e, por conseguinte, foi necessário proceder à respetiva recapitalização através de um empréstimo financiado pela União Europeia (UE). Desta forma, os problemas da banca espanhola obrigaram o Governo a reconhecer a bolha imobiliária (Romero *et al.*, 2012);

(iii) também em Portugal não se reconhece a existência de uma bolha no MI. Apesar disso, os problemas relacionados com o ciclo de expansão-depressão, característico do MI, atingiram, de forma evidente, o território português.

Em suma, em alguns casos reconhece-se a depressão do imobiliário como causa da atual crise, ainda que não indiquem qual é o principal fator na origem da bolha; e em simultâneo, noutros países evita-se o reconhecimento do fenómeno, mesmo quando as

evidências o contrariam. Diversos autores (George, 2009 [1871]; George, 2009 [1881]; Hoyt, 1933; Foldvary, 2004; Foldvary, 2005; Gaffney, 2005; Foldvary, 2006; Foldvary, 2007; Gaffney, 2008a; Gaffney, 2009; Bingre do Amaral, 2011) reconhecem que o solo e a especulação relacionada com o seu valor são o principal impulsionador das crises económico-financeiras. *“Os preços do solo têm sido ignorados pelos economistas...o facto de o solo permanecer uma camada obscura e insignificante nas famosas teorias económicas, leva a que essas mesmas teorias não tenham capacidade para prever depressões provocadas pelas bolhas imobiliárias”* (Gaffney, 2009: 8), o que justifica porque é que não são reconhecidas oficialmente as bolhas imobiliárias. Como tal, os remédios para inverter a depressão instalada baseiam-se no aumento das despesas do Estado e do investimento. Contudo, estes acabam por fazer parte do problema ao promoverem o reinício de um novo ciclo de expansão-depressão (Gaffney, 2009).

A questão central desta investigação baseia-se na gestão ineficiente dos territórios. A quantidade de imóveis degradados ou sem utilização, localizados em áreas centrais dos centros urbanos, indefinidamente à espera de uma oportunidade que permita satisfazer as aspirações especulativas dos proprietários, constituem um dos maiores desperdícios de recursos e entraves ao correto ordenamento do espaço urbano. Este ponto é o principal entrave à reabilitação do edificado e acaba por transferir a maioria da atividade da construção para áreas periféricas. O que se sucede com este modelo de ordenamento do espaço urbano é que *“em vez de se intensificar o uso do solo, nós tornamo-lo mais extensivo, desperdiçando enormes quantidades de capital em novas estradas, condutas, redes de iluminação pública e de distribuição de eletricidade”* (Gaffney, 2009: 87). Neste sentido impõe-se a alteração do modelo urbano desenvolvido nas últimas décadas e que está na origem da actual crise económico-financeira.

O principal contributo da dissertação é apontar novos meios não só para minimizar os impactos registados pela expansão do ciclo imobiliário, como também propor alternativas ao modelo de desenvolvimento das cidades, tornando-o mais sustentável.

2. OBJETIVOS E ESTRUTURA

Os objetivos da dissertação apresentam-se conforme a estrutura, dividindo-se em componente teórica e componente prática.

Os objetivos da parte teórica visam, numa primeira fase, aprofundar o conhecimento acerca do MI, e em particular do Mercado de Solos (MS). Esta primeira análise compreende as relações entre os diversos atores e introduz o conceito de “especulação imobiliária”. Numa segunda fase, os objetivos da componente teórica centram-se na explicação da origem, do desenvolvimento e das consequências do ciclo de expansão/depressão que marcou as dinâmicas recentes do MI, nos EUA e na Península Ibérica.

Assim, podemos distinguir os seguintes objetivos específicos para a componente teórica: *(i)* desenvolver o conceito de especulação imobiliária; *(ii)* identificar os fatores que estão na génese da especulação imobiliária; *(iii)* enumerar as consequências do fenómeno; *(iv)* distinguir o MI do mercado fundiário (MF), assim como o valor do solo do valor da construção na composição do preço final dos imóveis; *(v)* explicar a evolução do ciclo de expansão/depressão do imobiliário em diferentes realidades; *(vi)* encontrar os principais constrangimentos à regulação do MI; *(vii)* avaliar a execução e a eficiência das políticas públicas de ordenamento do território na regulação do MI.

A análise dos impactos territoriais decorrentes da dinâmica do MI, estudados na componente teórica, é detalhada à escala micro/local. O “estudo de caso” permite compreender a um nível pormenorizado a dimensão dos efeitos da bolha imobiliária, através da avaliação à execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) e dos Alvarás de Loteamento (ALVLOT) emitidos.

Deste modo, pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos na componente prática: *(i)* caracterizar a recente evolução do centro urbano selecionado (a partir da década de 90); *(ii)* identificar um conjunto amplo de Operações de Loteamento (OL) aprovadas para as áreas urbanizáveis definidas pelo Plano Diretor Municipal (PDM) e os principais “vazios” que estão na origem da fragmentação do tecido urbano; *(iii)* avaliar o grau de execução das OL e dos PMOT, em vigor; *(iv)* apontar novas soluções para evitar novo desperdício de recursos (solo, capital e energia) e propor alternativas para minimizar os impactos gerados pelo ciclo imobiliário recente.

3. METODOLOGIA

Identificado o tema e os objetivos a alcançar com esta investigação, segue-se a construção de um modelo metodológico que garanta a prossecução dos objetivos definidos assim como os meios utilizados para o fazer.

O modelo assenta nas bases do paradigma interpretativo, pois esta investigação constitui um tipo de estudo de cariz qualitativo. Este paradigma apoia-se na definição e compreensão de um fenómeno – a especulação imobiliária. A forma como o fenómeno se manifesta (diferentes intensidades, horizontes temporais e escalas espaciais) e a relação que este tem com diversos mercados (imobiliário, fundiário e financeiro) e ao mesmo tempo, o modo como essas relações colocam em causa a estabilidade dos territórios justificam a escolha deste tipo de paradigma. A abordagem centra-se nos EUA e na Península Ibérica. Posteriormente, o estudo centrado no território português é detalhado a uma escala micro: através da avaliação dos impactos territoriais provocados pelas dinâmicas do MI, no município do Entroncamento. As diferentes escalas de análise evidenciam uma grande multiplicidade de atores e temas envolvidos, que por sua vez, demonstra a complexidade da realidade estudada.

3.1 Métodos

A metodologia pode ser definida como o processo que suporta e organiza a investigação, apoiado por um conjunto de métodos e técnicas. Os métodos, enquanto meios para alcançar os resultados, devem contribuir para dar resposta à principal questão de investigação: de que forma a política de Ordenamento do Território (POT) pode contribuir para minimizar os efeitos da especulação imobiliária? Para responder à questão definiram-se dois métodos complementares: “estudo de caso” e “avaliação”.

O primeiro método foca a análise às consequências territoriais do ciclo de expansão-depressão que caracterizam a dinâmica do MI, assim como nas causas que estão na origem deste ciclo, em concreto, as fragilidades de regulação do MI, por parte dos municípios. A seleção do “estudo de caso” recai sobre o Entroncamento (os critérios que justificam a escolha deste território são aprofundados no cap.7). Este método procura estudar a evolução recente de um centro urbano e assim perceber os impactos da especulação imobiliária no seu desordenamento. A interpretação dos resultados obtidos através deste método são essenciais para a definição de soluções alternativas.

O segundo método é a “avaliação” e visa analisar a adequação e a execução dos PMOT. Como não há Planos de Urbanização (PU) e existem apenas 2 Planos de Pormenor (PP) aprovados no município, realizou-se um pedido formal à Câmara Municipal do Entroncamento (CME) para ter acesso a algumas OL aprovadas para as “áreas urbanizáveis” definidas pelo PDM (amostra). Os PMOT regulam a iniciativa privada ao definir o uso do solo e os parâmetros de construção permitidos. Após a aprovação do PDM, os proprietários dos terrenos abrangidos pela classificação de uso do solo definida como “áreas urbanizáveis” devem proceder à transformação do uso do solo no horizonte temporal máximo de dez anos, com o objetivo de transformar o solo rústico em solo urbano. A CME, ao aprovar o PDM, transfere um conjunto de direitos (incluído o direito de urbanizar) para os proprietários dos terrenos urbanizáveis. Apesar disso, os proprietários têm restrições/parâmetros que devem ser respeitados quando se inicia a operação urbanística. Neste sentido, os promotores quando desenvolvem um projeto de loteamento para a sua propriedade, o mesmo deve seguir os parâmetros urbanísticos definidos pelos PMOT (PP ou PU, ou quando estes não existem, o PDM). Daí que, o projeto de loteamento careça de aprovação prévia à execução do empreendimento. A emissão de um ALVLOT ocorre apenas mediante a adequação entre o projeto e os diferentes planos e regulamentos em vigor (Ex: Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação). Na ausência de PMOT de maior detalhe e pormenorização (como os PP) para regular a transformação do solo rústico em solo urbano deve proceder-se (sempre que possível) à análise dos projetos de loteamento aprovados para as “áreas urbanizáveis”, visto que contemplam informação explícita, necessária para avaliar com precisão a sua execução. Assim, o objetivo do método da “avaliação” é aferir qual o grau de execução dos PMOT e das OL selecionadas, de modo a perceber a sua adequação face ao rigor e às exigências que fundamentam o ordenamento correto das áreas urbanas. O facto de “*a avaliação constituir uma componente essencial do processo de planeamento*” (Pereira, 2009: 90) e de se constatar que “*em Portugal, a prática da Avaliação dos Instrumentos de Gestão Territorial é escassa*” (Pereira, 2009: 91) apoiam a escolha deste método. Após recolher a informação disponibilizada pela CME, segue-se o seu tratamento, a partir do qual se constrói uma base de dados apoiada por um conjunto de indicadores que caracterizam a execução dos PMOT e das OL. Para determinar o grau de execução dos PMOT e das OL definiram-se três tipos de classificação (adaptado de Condessa *et al.*,

2013): (i) “sem execução”, ou seja, quando não existe nenhuma intervenção urbanística que altere a modelação original do terreno, logo a execução do projeto/plano é nula; (ii) “**execução parcial**”, que posteriormente pode ser reclassificada em diferentes níveis consoante a percentagem de execução da operação urbanística/plano em avaliação (execução residual ou execução significativa); (iii) “**execução completa**”, que ocorre quando o que está previsto no projeto/plano é efetivamente concretizado na prática.

3.2 Técnicas

As técnicas enquanto instrumento metodológico complementam os métodos, garantindo equilíbrio ao processo de investigação. As técnicas utilizadas são as “entrevistas” e a “observação”.

As “entrevistas” requerem a utilização de trabalho empírico. Definido o “estudo de caso” e a informação a recolher do território, segue-se a identificação dos principais atores intervenientes no processo de gestão e transformação do território. Neste sentido, realizaram-se entrevistas semiestruturadas a elementos ligados à autarquia e a promotores imobiliários com atividade no Entroncamento. O guião que apoia a entrevista é composto por um curto número de questões, é orientador e flexível, com objetivos predefinidos e é devidamente adaptado consoante os atores a entrevistar. As “entrevistas” procuram encontrar soluções e consensos em relação ao futuro da atividade imobiliária e dos critérios de regulação. A opinião dos atores é fundamental para reunir diferentes pontos de vista, de forma a criar alternativas que viabilizem a reforma do modelo de desenvolvimento urbano vigente. No caso da CME, a aplicação das entrevistas pretende abranger a opinião dos técnicos (ligados ao planeamento, ordenamento do território e urbanismo) e dos políticos (vereador com a referida pasta sectorial). As entrevistas aos promotores complementam a perspetiva anterior, pois são quem intervém diretamente no MI, promovendo e executando novas urbanizações.

A última técnica a adotar corresponde à “observação”, baseada em dois tipos de levantamentos: fotográfico e urbanístico. A utilidade destes instrumentos justifica-se pela necessidade de aferir, num dado momento, a quantidade exata de fogos concluídos, numa dada OL. O levantamento urbanístico produz informação que vai servir de suporte às conclusões obtidas. A informação suplementar, comprovativa dos dados urbanísticos, é produzida por via do levantamento fotográfico. O resultado é a tradução através de imagens do nível de execução urbanística dos PMOT e das OL.

4. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

4.1 Especulação

O conceito de especulação é abrangente sendo, por esta razão, pertinente realizar uma breve abordagem ao seu significado. A especulação resulta da transação num dado momento temporal, de um serviço ou bem por um montante superior ao preço que custou a aquisição desse mesmo bem ou serviço, numa data anterior, sem que o intermediário tenha realizado qualquer investimento que vise a referida valorização. Depende da conjugação entre a obtenção do direito de propriedade sobre um determinado bem – um imóvel – e a sua retenção por um tempo indeterminado sem qualquer requalificação/investimento/manutenção/utilização, na expectativa de que fatores exógenos (externalidades) valorizem essa mesma propriedade num horizonte temporal indefinido. Por exemplo, a especulação com os solos significa reter a propriedade fora do mercado aguardando por uma oportunidade de venda acima dos valores correntes de mercado (Gaffney, 2009).

A especulação tem a faculdade de ampliar os ganhos de curto-prazo, resultantes da transação de ativos, sobretudo em períodos de expansão económica. Contudo, quando o ciclo de crescimento inverte a tendência, as perdas resultantes da especulação também produzem um efeito amplificador. Por exemplo: as crises especulativas conhecidas por “bolhas” resultam da sobrevalorização constante de um determinado ativo durante um certo período de tempo até atingir um pico, a partir do qual se dá uma quebra acentuada do seu valor (“*crash*”).

Quando se dá início à valorização de um ativo, num determinado sector de atividade, e no caso de não existir regulação – a lógica de mercado livre (ideologia neoliberal) prevê sempre a maximização dos lucros – a tendência do vendedor será sempre procurar aumentar o valor desse ativo na transação seguinte. Esta tendência torna-se um ciclo que só acaba, quando o valor do ativo atinge um preço, de tal forma irracional, que não existe quem tenha capacidade para o adquirir. Neste caso, podem sempre continuar a existir transações, mas a dada altura, é inevitável a quebra no volume total de transações desse mesmo ativo, ou seja, atinge-se um desequilíbrio de mercado, tornando-se a oferta excessiva face à procura. Quando os preços começam a cair, os últimos intermediários (que adquiriram o ativo para o revender mais tarde)

sofrem perdas avultadas, visto que o ativo perdeu valor e já não conseguem recuperar o investimento inicial (aquando da aquisição do ativo).

Em síntese, a especulação visa maximizar a apropriação de mais-valias nos processos de compra/venda de bens ou serviços. Quanto menor for a regulação do Estado nestes mercados, maior é a propensão para a especulação por parte dos atores intervenientes.

4.2 Mercado Imobiliário e Mercado Fundiário

Não é fácil encontrar uma definição para enquadrar cada um dos mercados, visto que estes têm uma grande variedade, tanto do lado da oferta como do lado da procura. Acresce, ainda, que para lá da regulação do Estado, vários fatores influenciam a dinâmica destes mercados. A diversidade pode ser explicada nas seguintes palavras: *“Cada parcela do território é única na sua localização e na sua composição geomorfológica e tem um carácter estático, localizado, o que significa que não é passível de ser deslocada”* (Pardal e Lobo, 2011: 32). Cada propriedade é única, pelo menos quanto à sua localização, o que significa que não existem duas propriedades iguais. Este fator diferenciador explica porque é que a principal componente do valor dos imóveis é a sua localização (Gaffney, 1994).

Para efeitos de simplificação, considera-se que o MI está relacionado, de um modo geral, com as dinâmicas no interior dos núcleos urbanos consolidados, enquanto o Mercado Fundiário (MF) está ligado principalmente às áreas de solo rústico e periferias dos centros urbanos consolidados. Porém, ambos partilham o mesmo suporte: o solo.

Nos dois mercados distinguem-se diversos segmentos: associados à diferente utilização que é feita de cada edifício em particular (e por vezes o próprio edifício tem diferentes utilizações, consoante o piso ou a fração), no caso do MI, ou à utilização dada às diferentes parcelas afetas ao uso do solo agrícola ou florestal, no MF (Pardal e Lobo, 2011).

Apesar de não ser nosso objetivo refletir e aprofundar esta relação, convém referir que no interior de cada um dos mercados existe uma distinção acerca das dinâmicas ligadas ao mercado de arrendamento e ao mercado de aquisição.

No MI existe uma oferta e procura (com atores de ambos os lados) diferente consoante a qualificação funcional definida para cada espaço. A incerteza que

caracteriza a dinâmica deste mercado pode ser explicada pela dificuldade de regulação deste sector: nem sempre aquilo que está planeado pelo regulador reflete a realidade (Pardal e Lobo, 2011). Por exemplo: um edifício localizado no centro histórico de uma cidade com função ligada ao sector da saúde (Hospital) e com um proprietário público (Estado) pode, em virtude de uma oportunidade de “última hora”, alterar tanto o seu uso funcional como o titular da propriedade sem que tal tivesse sido previsto no PMOT, em vigor. Se esta situação ocorre com propriedades públicas, então a transação de imóveis entre entidades privadas aumenta a imprevisibilidade.

Importa ainda fazer referência aos segmentos de mercado que se multiplicam dentro do próprio MI. Por exemplo, existe uma larga variedade de escalas dentro da tipologia de oferta residencial: a habitação social, na qual o Estado assume o papel de proprietário, e a procura centra-se na população com um rendimento médio anual inferior à média nacional; ou então o sector residencial (ou turístico) de luxo: com uma oferta que varia desde Hotéis a Quintas Urbanas ou Condomínios Fechados, cuja procura centra-se na classe alta (com elevado poder aquisitivo) ou em investidores externos (estes últimos, mais numa ótica financeira/especulativa do que na utilização efetiva do imóvel). Assim sendo, o MI congrega diferentes tipologias (uso funcional dos edifícios) que por sua vez se subdividem em diferentes escalas consoante o nicho (nível de rendimento ou poder de compra) da procura existente.

No MF devem-se distinguir duas dinâmicas: (i) a transação de propriedades rústicas com o intuito de manter o uso dominante da propriedade – a compra de um terreno agrícola por parte de um empresário ligado ao sector que pretende manter o uso dominante do prédio; (ii) a aquisição de propriedades rústicas com o objetivo de alterar o uso dominante do prédio (de rústico para urbano). Para evitar um grande distanciamento em relação ao tema principal e aos objetivos desta dissertação, a abordagem é centrada na segunda dinâmica.

Esta alteração de uso dominante do solo pressupõe uma decisão administrativa que lhe confira carácter legal¹. O proprietário dos terrenos abrangidos pela alteração da

¹ A fundamentação da decisão deve assentar em critérios claros que justifiquem a referida alteração da classificação do uso do solo. Em Portugal, no contexto atual, e face à necessidade de revisão dos PDM, é justificável o redimensionamento das áreas de solo definidas como “urbanizáveis”. Contudo, esta atualização implica uma redução do valor dos imóveis abrangidos, o que é incompatível com os interesses dos proprietários e do sistema financeiro.

classificação do uso do solo obtém um novo direito: o direito de urbanizar. Este direito confere uma valorização artificial dos terrenos rústicos classificados como “urbanizáveis”. Porque os terrenos são avaliados (consoante o funcionamento neoliberal de mercado) pelo seu uso potencial e não pelo seu valor real, ou seja, o proprietário possui um terreno rústico que, de momento, pode estar inculto (sem qualquer produção agrícola ou florestal), mas que devido à formalização da decisão administrativa – que visa a alteração do uso do solo – vê o seu terreno ser artificialmente valorizado. Esta valorização “artificial” acontece sem que o proprietário realize qualquer investimento em benfeitorias (mecanização, edifícios de apoio à produção e/ou infraestruturas) que proporcione essa mesma valorização. Isto é o que vários autores (Fundación Alternativas, 2007; Bingre do Amaral, 2011; Lobo, 2011) denominam de “*windfall gains*”, que se traduzem em mais-valias geradas pelo vento². É aqui que reside o principal motivo da dinâmica de alteração do uso do solo rústico para urbano que marcou a segunda metade do século XX e o início do novo milénio. Neste sentido, o Planeamento e a POT têm aqui um papel fundamental, com o intuito de regular a alteração de uso do solo, tendo presente a defesa do interesse público.

4.3 Agentes dos Mercados Imobiliário e Fundiário

Os intervenientes diretos no MI e no MF foram um tema desenvolvido por diversos autores nos últimos anos (Hoyt, 1933; Costa Lobo *et al.*, 1993; Grave, 2000; Pardal e Lobo, 2011). Importa relacionar os diversos atores que intervêm no MI com o fenómeno da especulação imobiliária. Deste modo, o “ciclo vicioso da especulação imobiliária” (Fig.1) inicia-se com a intenção de um dado proprietário colocar no mercado, um imóvel (do qual é detentor – “proprietário inicial”). O proprietário tenciona colocar o seu imóvel no mercado (fruto da valorização dos preços de mercado) e, após um determinado período de tempo, aliena o seu património a um novo proprietário (“proprietário intermédio”). Durante esta primeira transação, o proprietário beneficia de uma externalidade positiva, que pode estar relacionada com uma decisão administrativa, por exemplo: (i) a construção de uma grande obra pública de transportes; (ii) a alteração do uso do solo para um uso do solo mais rentável (economicamente); e (iii) a alteração com um aumento da densidade construtiva

² As mais-valias acabam por ser apropriadas na sua maioria pelos privados. Excetuando alguns países, como por exemplo, a Holanda (Needham e Verhage, 1998; Guinote, 2008).

permitida na localização exata onde se situa o imóvel. Qualquer um destes fatores pode aumentar “artificialmente” o valor do imóvel. Neste sentido, o “proprietário inicial” beneficia de uma mais-valia no momento da transação do imóvel.

Posteriormente, o imóvel transacionado pertence, a esta altura, a um “proprietário intermédio”. Este pode ser definido como uma pessoa ou empresa que investe na compra e venda de imóveis. Needham e Verhage (1998) consideram que o “proprietário intermédio” é o maior beneficiário do jogo especulativo, visto que investe um determinado montante na compra do imóvel e, após a aquisição, mantém-se expectante (sem realizar qualquer investimento e sem qualquer utilização do imóvel) a aguardar por uma oportunidade de lucrar com a posterior venda. *“O proprietário intermédio detém a posse do solo por períodos mais ou menos longos, em função da evolução dos valores imobiliários no mercado até que o aumento do valor seja suficientemente amplo para remunerar de forma conveniente o capital imobilizado durante esse período”* (Costa Lobo *et al.*, 1993: 109). O “proprietário intermédio” procura sempre alienar o seu património por um valor superior aos custos decorrentes da aquisição do mesmo. Acontece que, neste caso, não existe qualquer investimento em melhoramentos no imóvel, este é adquirido apenas com o intuito de revender num curto, médio ou longo-prazo, dependendo da motivação do “proprietário intermédio”. Em síntese, este último *“retém o solo – ou o imóvel – como capital de investimento, retendo-o até à melhor oportunidade de venda, procurando reter para si a maior parte possível da mais-valia...”* (Grave, 2000: 33).

As várias transações entre diferentes “proprietários intermédios” são acompanhadas por externalidades³ (Fig.1). Tendo em conta que, todos os “proprietários intermédios” lucram com as várias transações efetuadas, então o imóvel está a valorizar de transação para transação. Contudo, como grande parte deste valor é “artificial”, a dada altura o imóvel pode atingir o denominado “ponto de rutura”, a partir do qual as externalidades passam a ser negativas (Fig.1). O “ponto de rutura” surge quando o último proprietário não consegue encontrar um novo comprador para o imóvel. No entanto, como o preço do imóvel é altamente especulativo e afasta a procura (por ausência de meios para adquirir a propriedade), este começa a baixar, de forma abrupta,

³ As externalidades são consideradas “positivas” entre as diversas transações, isto é, têm influência na valorização daquela propriedade.

dependendo do impacto da especulação no preço final do imóvel (Gaffney, 2009) ao fim de um determinado período de tempo⁴. *“A única variável que sustenta o preço do solo inflacionado é a expectativa de uma futura valorização dos preços; quando essa expectativa começa a evaporar-se, assim que se percebe que não existe outro comprador disponível para pagar uma percentagem extra acima do preço da última transação, então os preços caem”* (Gaffney, 2009: 188-189). Significa que a bolha especulativa “rebentou”. A “especulação” tanto pode ampliar os ganhos dos proprietários, durante a fase de expansão do ciclo imobiliário, como também maximizar as suas perdas, quando a fase de expansão atinge o “ponto de rutura”.

De um modo geral, o MI e o MF são complexos pelas diferentes tipologias que se distribuem pelos vários usos do solo e, dentro destes, podem definir-se diversas categorias ou “produtos imobiliários”, conforme o sector da procura que se pretende abranger. No entanto, a complexidade não se cinge apenas à estrutura física destes mercados, também existe uma multiplicidade de atores que intervêm neste sector (Fig.2):

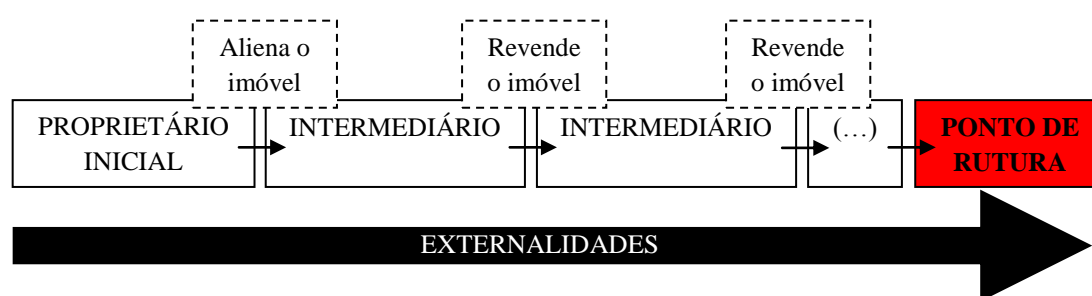
1. O **Estado**, enquanto promotor, regulador e proprietário;
2. Os **promotores e construtores** (que podem ser do sector público ou privado ou resultantes de parcerias-público-privadas), que executam o processo de urbanização;
3. As **entidades financeiras** (de crédito) e os **investidores** que viabilizam a aquisição de terrenos e as OL, como projetos, parcelamento e construção de infraestruturas e de edifícios, por parte dos promotores e a aquisição/reabilitação de imóveis, por parte das famílias e das empresas, consoante o tipo de atividade económica;
4. Os **mediadores ou empresas de mediação imobiliária**, que promovem as transações de imóveis. Estes não são proprietários dos imóveis mas o objetivo do negócio é encontrar vendedores e compradores para realizar transações no MI. A viabilidade financeira desta atividade depende da aquisição de uma comissão sempre que concluam uma transação de imóveis.

⁴ *“O erro é assumir que o pico da capacidade de compra dos arrendatários e dos consumidores finais nunca irá cair, mantendo-se constante ou registando um novo avanço, e então acredita-se que o pico do valor da renda pode sempre ser obtido”* (Hoyt, 1933: 458).

Alguns autores (Costa Lobo *et al.*, 1993: 111) referem que os intermediários têm um papel importante visto que contribuem “*para um melhor funcionamento do mercado permitindo-lhe uma maior fluidez*”⁵;

5. As **famílias** que adquirem casas aos promotores, com ou sem recurso a crédito;
6. As **empresas/instituições** que adquirem os terrenos ou os imóveis para colocar em prática a sua atividade económica/social – também, neste caso pode existir o acesso ao crédito.

Figura 1 - Ciclo vicioso da especulação imobiliária



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Da relação entre os intervenientes podem distinguir-se duas fases das dinâmicas do MI, nomeadamente, (i) o processo de viabilização da OL e (ii) o processo de comercialização do empreendimento (Fig.2).

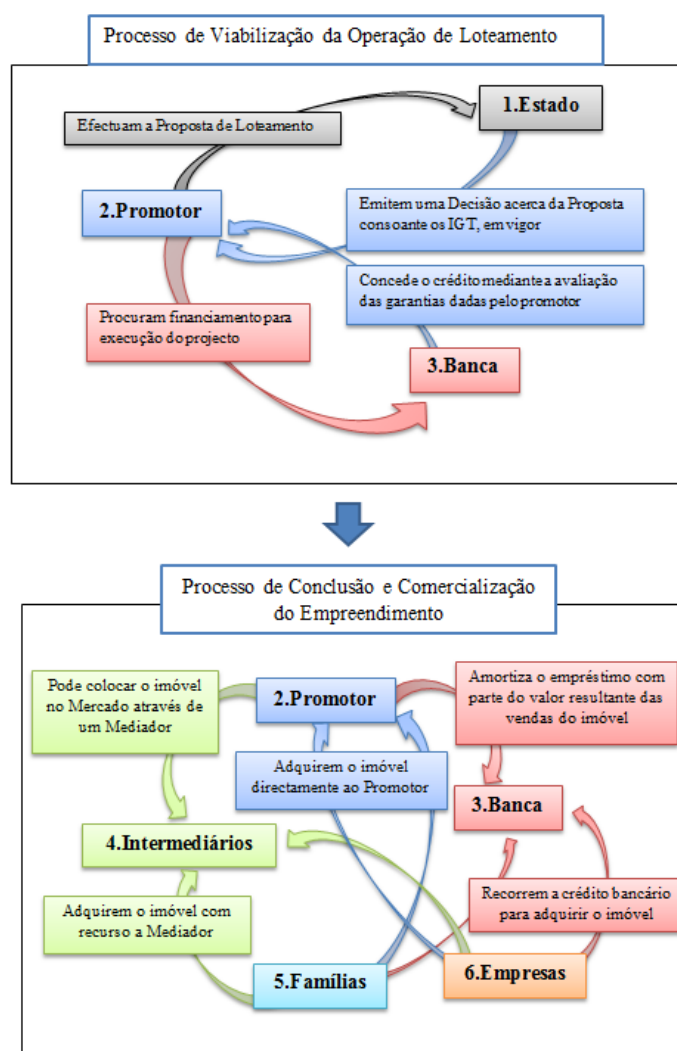
O **processo de viabilização da OL** inicia-se quando um proprietário de terreno rústico em “área urbanizável” decide promover a sua urbanização. Para isso, constrói um projeto imobiliário que serve de guião para as obras a realizar. O referido projeto corresponde a uma OL, na qual são definidos (i) os lotes, resultantes da divisão/parcelamento da propriedade; (ii) a tipologia dos edifícios a construir e o uso a atribuir a cada um; (iii) as infraestruturas (arruamentos, eletricidade, gás, água, saneamento e drenagem) e (iv) as áreas de cedência. Após a conclusão do projeto, este é endereçado para a autarquia que, por sua vez, emite um parecer a aprovar (ALVLOT)

⁵ Como os MI e MF são opacos (pouco transparentes), no que toca às variáveis que influenciam a flutuação do preço dos diversos segmentos e tipologias de produtos imobiliários, então os mediadores ao fornecerem mais informação e uma maior diversidade de produtos têm um papel importante na dinâmica do mercado. Contudo, ao mesmo tempo, calculam os valores dos imóveis, tendo como base apenas comparações entre valores de venda de imóveis idênticos, ou seja, acabam por apoiar o aumento especulativo do valor dos imóveis durante a fase de expansão do ciclo imobiliário e daí retirar proveitos, visto que a comissão que recebem depende do valor dos imóveis (quanto mais elevado é o preço do imóvel, maior é o valor a receber pelas mediadoras).

ou a reprovar o projeto. Paralelamente, o promotor apresenta o projeto à banca, com o intuito de garantir financiamento para proceder à sua execução. Esta, consoante a conjuntura do MI (evolução dos preços, das taxas de juro, do volume de transações – fatores que influenciam o grau de alavancagem), decide se concede ou não o empréstimo ao promotor. Para contrair esse empréstimo, este deixa como garantia a propriedade. Assumindo que tanto a banca como o município acederam às pretensões do promotor, pressupõe-se que o empreendimento imobiliário tem todas as condições para ser executado.

Dando por concluída a fase de implementação do projeto, surge uma nova etapa que corresponde ao **processo de comercialização do empreendimento**. Nesta fase, o Estado deixa de ser ator interveniente (Fig.2). Mas, surgem três novos agentes: os mediadores, as famílias (agentes que adquirem imóveis para uso residencial permanente/sazonal) e as empresas (agentes que adquirem imóveis para exercer a sua atividade). Para colocar o imóvel no mercado, o promotor pode optar por ser ele próprio a realizar as transações ou por colocar num mediador esse papel, recebendo este, uma comissão sobre o valor da transação. Posto isto, tanto as famílias como as empresas podem optar por adquirir diretamente ao promotor, ou ao mediador, caso este tenha adquirido o direito de comercializar o imóvel. Para comprar o imóvel, na maioria das situações, tanto as famílias como as empresas têm de recorrer ao crédito hipotecário. As garantias deixadas por estes são, precisamente, o imóvel que pretendem adquirir. A banca consoante a avaliação que é feita da capacidade financeira dos compradores decide concede ou não o empréstimo.

Figura 2 - Atores do MI e suas inter-relações



Fonte: Elaboração Própria (2014)

A análise destas duas dinâmicas permite perceber a exposição da banca aos riscos do MI. A título ilustrativo, um promotor contrai um empréstimo numa primeira fase para conseguir concretizar o projeto. Contudo esse empréstimo só será amortizado se o promotor conseguir vender/arrendar o imóvel. Além disso, os próprios compradores têm dificuldade em adquirir o imóvel a pronto-pagamento, pelo que têm de se endividar junto da banca. Logo, o risco começa quando a banca concede financiamento ao promotor para executar a operação urbanística e por sua vez, estende-se à fase em que tem de conceder novos empréstimos aos compradores para que o próprio promotor consiga amortizar a dívida contraída. Esta situação pode complicar-se, quando os compradores/devedores começarem a entrar em incumprimento no pagamento da prestação acordada. Se o preço do imóvel estiver sobreavaliado, a situação não causa grande impacto no balanço da banca, contudo se o devedor tiver em

situação de “*negative equity*”, isto é, se o valor do imóvel (garantias dadas para negociar o crédito) estiver avaliado abaixo do valor do montante total do empréstimo concedido (Gaffney, 2009; *A Corrupção na Origem da Crise*, 2012) os bancos acumulam um ativo tóxico, nas suas contas.

4.4 A Questão do “Solo”

O MI e o MF são compostos por vários fatores que influenciam a variação do preço do produto final. Deste modo, distingue-se o “preço do solo” e o “preço da construção”. Quando se vende ou adquire um imóvel, os preços são definidos: (i) pelo mercado, que corresponde à avaliação comercial do imóvel; (ii) pela banca, correspondente à avaliação bancária, que consiste no montante que esta está disposta a emprestar para que o promotor concretize o empreendimento ou para que as famílias e as empresas consigam adquirir casas, armazéns ou escritórios; e (iii) pela avaliação fiscal, que corresponde à avaliação realizada aos imóveis para efeitos de tributação. Em virtude da diversidade de meios utilizados para avaliar o valor de um imóvel compreende-se a dificuldade para realizar uma análise acerca da formação dos preços dos imóveis (Bingre do Amaral, 2011).

Triantafyllopoulos (2010) refere que o solo apresenta atributos distintos, diferentes dos apresentados pela construção, pelo que existe um mercado de solos (MS) e um mercado da construção separados entre si. Apesar da relação próxima entre estes dois mercados, a principal conclusão que se retira é que um deles não é concorrencial (solos), enquanto o outro é concorrencial (construção). O solo não se produz, logo não existem “*produtores de solo*” (Bingre do Amaral, 2011), mas apenas proprietários, ou seja, titulares dos direitos de utilização, desenvolvimento e comercialização do solo. Assim, é fundamental comparar os preços da construção com os preços do solo na composição do preço final (Guinote, 2008). Se não existir intervenção ativa do Estado na regulação dos preços do MI vão continuar a existir grandes distorções no preço real dos imóveis. O promotor privado pretende arrecadar o maior valor possível que a procura está disposta a pagar (o apoio da banca também é fundamental para a especulação, visto que o valor máximo que a procura está disposta a pagar depende das condições de crédito) (*A Corrupção na Origem da Crise*, 2012).

Bingre do Amaral (2011) defende que o MS tem especificidades que tornam impossível a sua autorregulação através do mercado livre. Por outras palavras, é um

mercado não concorrencial e aponta algumas características que comprovam esse argumento: (i) o solo pode ser valorizado pelas suas características mesológicas, que correspondem à caracterização das propriedades em função das suas qualidades minerais e hídricas e também pelas suas características topológicas, relacionadas com a localização das propriedades, ou seja, as características topológicas valorizam uma propriedade consoante a sua proximidade/afastamento de uma determinada centralidade. Por exemplo, Gaffney (1994: 75) refere que *“a essência do valor do solo é a sua localização”*; (ii) o solo é um recurso natural escasso, pelo que não se produz solo (George, 2009 [1871]; Gaffney, 1994; Fundación Alternativas, 2007; Alves, 2010; Bingre do Amaral, 2011). É possível tirar partido do solo enquanto suporte de uma atividade económica e aumentar a sua produtividade mediante investimentos que deem essas garantias (requalificação, renovação dos edifícios ou investimentos em máquinas e tecnologias que garantam um maior produtividade naquele espaço em concreto); contudo, como o solo é um bem escasso, quando se adquire uma propriedade isso implica que outro indivíduo/entidade perdeu uma parte do seu património imobiliário. A lógica deste raciocínio prende-se com o seguinte facto: *“o solo constitui uma quantidade fixa, que não pode ser aumentada nem diminuída, mas que pode gerar facilmente uma escassez artificial através da constituição de monopólios”* (George, 2009 [1871]: 63); (iii) o solo corresponde ao espaço físico que suporta o capital: *“o capital ocupa espaço; o solo é o espaço”* (Gaffney, 1994: 44). Não se confunde com ele, como defende a teoria neoclássica - na sua abordagem acerca da eficiência do MS, esta teoria ignora os solos e os seus atributos geográficos, pois considera o solo como “capital”, confundido o conceito de “renda” com “valor de mercado” (Triantafyllopoulos, 2010). Na sua génese o solo é um recurso natural, enquanto o capital implica a produção (através de mão de obra humana) em quantidades suficientes para estimular o consumo (Gaffney, 2009). Neste sentido o solo não pode ser considerado “capital fixo” ou “imobilizado”, o solo é sim o suporte desse “capital fixo” – um edifício ou exploração agrícola. *“O capital pode ser amortizado; o solo nunca é amortizado, na medida em que não comporta custos de produção, mas apenas despesas de garantia dos direitos reais imobiliários”* (Bingre do Amaral, 2011: 17). Isto é, pode-se investir na construção de um edifício num determinado espaço ou, no caso, do edifício já existir, pode investir-se na sua reparação/requalificação, enquanto os encargos com o solo dizem apenas respeito à tributação que incide sobre os direitos de

propriedade; (iv) o solo, em função das suas características topológicas, pode ser valorizado, mesmo mantido em estado devoluto, ou seja, sem qualquer capital investido nesse espaço. *“Os edifícios têm uma longevidade que lhes permite atravessar ciclos económicos e financeiros curtos sem reclamar custos de manutenção, nem sofrer uma acentuada depreciação do seu valor físico”* (Bingre do Amaral, 2011: 17). Os terrenos, mesmo em estado de abandono, sem qualquer atividade rústica, ou quando loteados, sem qualquer edifício têm esta particularidade, o que os torna especialmente aptos a serem retidos, de forma especulativa, durante largos períodos de tempo, esperando melhor oportunidade para serem transacionados. Para Triantafyllopoulos (2010) a capitalização das externalidades (fatores institucionais, obras públicas, direitos de propriedade e quadro legal) está na origem da longevidade e imprevisibilidade do valor do solo, e por sua vez, fomenta a especulação imobiliária; (v) o solo difere das ações e das obrigações enquanto “ativo financeiro”. Contrariamente a estes, o solo é um ativo real. A rentabilidade do imobiliário é suportada por um bem físico específico, com as características descritas nos pontos acima; (vi) o imobiliário envolve elevados custos de transação, logo os imóveis, de um modo geral, são ativos com baixa liquidez – quer isto dizer, que requerem um montante de investimento considerável no momento da aquisição, e que, em teoria, só geram retorno no longo prazo: *“os preços do solo são muito voláteis e o período de retorno é muito extenso”* (Gaffney, 2009: 170). Logo, quando o investimento se centra no imobiliário, então significa que a maioria do capital investido está retido em estruturas de longo-prazo. A estreita ligação entre a banca e o imobiliário pode ser aqui detalhada: Gaffney (2009: 155) refere que *“a principal função realizada pelos bancos é a criação de liquidez”* e acrescenta, que este *“bem coletivo pode ser destruído pelo comportamento individualista das instituições financeiras”*. Como os bancos têm um interesse particular pelo MI (fruto de uma visão lucrativa de curto-prazo), estes acabam por tornar-se demasiado dependentes das suas dinâmicas. Quando a banca aceita conceder empréstimos tendo como garantia apenas o solo ou capital fixo nele investido, esta perde liquidez – quanto maior for o volume de crédito concedido, nestas condições, menor é a liquidez, e por sua vez, maior é a exposição ao risco. Esta é a principal explicação para as maiores crises financeiras estarem frequentemente ligadas ao crédito imobiliário (Gaffney, 2009).

5. BOLHA IMOBILIÁRIA NORTE-AMERICANA

A abordagem à formação da “bolha imobiliária” nos EUA é importante para perceber o impacto que a mesma teve em termos territoriais, económicos, políticos e sociais. Este capítulo enquadra o tema, mais detalhado no caso Ibérico (Cap.6).

5.1 Contexto histórico: desregulação financeira e crescimento demográfico

Durante a década de 70 do século XX, foi quebrado um longo ciclo de prosperidade conhecido como os “30 gloriosos anos”, devido ao repentino aumento dos preços dos produtos petrolíferos. O aumento do preço da energia colapsou alguns dos principais motores da economia do mundo ocidental, em particular a indústria pesada.

Para combater o contexto de crise descrito, que se prolongou até ao início da década de 80, o Governo dos EUA apresentou um conjunto de medidas, entre as quais se destaca a liberalização do sistema financeiro, ou seja, “*as restrições às concessões de crédito foram abandonadas, a partir desta data*” (Krugman, 2009: 70). Segundo o mesmo autor, no período 1930-1980, os bancos eram conservadores, ou seja, corriam menos riscos. A concessão de crédito, que até então era um processo com bastantes restrições, tornou-se, a partir desta data, um dos principais motores da economia americana, em particular, do imobiliário. O processo de desregulação do sector financeiro foi o principal responsável pela queda das S&L (“*Savings and Loans*” – pequenas entidades financeiras com funções idênticas à da banca comercial) (Stiglitz, 2005) no fim dos anos 80 e início dos 90, nos quais faliram mais de 1.000 S&L e os contribuintes norte-americanos perderam um total aproximado de 124 biliões de dólares (Curry e Chibutt, 2000 citados por Gaffney, 2009).

A par da liberalização do sistema financeiro, o crescimento demográfico é um fator determinante na subida dos preços do solo. Assim sendo, o crescimento da população residente foi constante nos últimos 30 anos (Tabela 1). Entre 1980 e 2010, a população dos EUA cresceu cerca de 36,28%, passando de um total de 226.545.805 para um total de 308.745.538 habitantes (mais 82.199.733 habitantes). Sabendo que o crescimento demográfico é um dos elementos característicos de um “*boom*” imobiliário, então estes dados explicam o aumento da procura de habitação durante esta fase (Hoyt, 1933; Gaffney, 2009).

Face a este contexto, era expectável o crescimento das cidades americanas, mas, na sua maioria, acabou por ser excessivo. O método de avaliação dos preços de mercado

dos imóveis explica porque é que a expectativa de crescimento das cidades gera uma fase de expansão do ciclo imobiliário. Os ciclos imobiliários nos EUA têm uma duração média de 18 anos e nos últimos dois séculos, as únicas interrupções do ciclo foram registadas durante a I e a II Guerra Mundial. A fase de expansão acaba por criar elevados excedentes, que são agravados nos anos mais próximos do ponto de rutura. Hoyt (1933: 109) refere que *“em Chicago foram constituídos lotes suficientes entre 1868 e 1873 para abastecer um total superior a 1.000.000 de pessoas, quando a população de Chicago se mantinha abaixo das 400.000 pessoas em 1873”*. A partir de 2001/2002 ocorreu uma situação idêntica. Se, por um lado, a procura, numa primeira fase, exigia um sector imobiliário dinâmico que assegurasse uma boa capacidade de resposta, por outro lado, numa segunda fase, o MI apoiado pela liberalização do sistema financeiro, expandiu-se muito para além das exigências reais da procura. Gaffney (2009) refere que a desregulação (iniciada na década de 80 e com novos desenvolvimentos no início do novo milénio) alimenta a especulação imobiliária, acelerando o crescimento dos preços do solo e a formação da bolha. Apesar de tudo, o sistema financeiro não é o responsável pela subida inicial dos preços do solo, contudo, em vez de conter essa subida, através da redução do crédito aos promotores, expande o seu balanço, tornando-se um impulsionador direto da subida dos preços e da formação da bolha (Gaffney, 2009).

Tabela 1 - Evolução da população residente nos EUA (1980-2010)

Anos	População Total	Variação da Pop.	Variação da Pop. (%)
1980	226.545.805	–	–
1990	248.709.873	22.164.068	9,78
2000	281.421.906	32.712.033	13,15
2010	308.745.538	27.323.632	9,71
1980/2010	–	82.199.733	36,28

Fonte: <http://www.infoplease.com/ipa/A0004997.html>

5.2 Urbanização acelerada e investidores externos

O progresso da urbanização acelerada induz um desenvolvimento rápido do MI, que faz aumentar substancialmente o preço dos imóveis (Chai e Dong Hoon, 2012). Este facto chama a atenção de investidores externos que apenas pretendem lucrar com o sector imobiliário (Chai e Dong Hoon, 2012), fazendo grandes investimentos em regiões dinâmicas (e valorizadas) na expectativa de gerar um rápido retorno. Assim, surgem novas urbanizações apenas para “especular” nos mercados financeiros. Os investidores compram os imóveis com o intuito de os transacionar por um preço mais

elevado no curto prazo. No fundo, um imóvel é um produto financeiro, a diferença reside no facto de, por um lado, os edifícios requerem a aplicação de um vasto conjunto de recursos (capital, solo, energia e trabalho) ao serem construídos para que este sistema funcione (ou seja, eram construídas inúmeras casas apenas para serem transacionadas nos mercados financeiros), por outro lado, uma ação de uma dada empresa, hoje em dia, pode ser transacionada sem que tenha um formato físico, evitando o desperdício de recursos. A problemática acima referida teve também particular incidência na bolha imobiliária em Espanha (posteriormente analisada) e no Reino Unido.

5.3 Formação dos preços dos imóveis

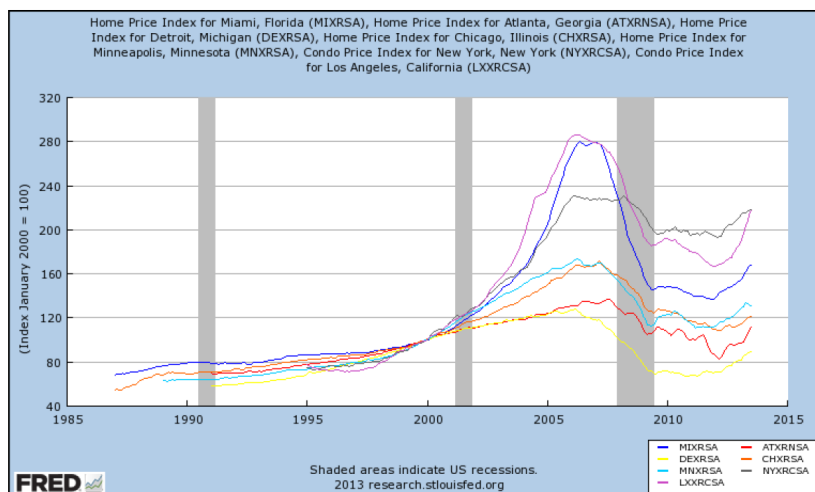
As facilidades no acesso ao crédito eram uma realidade, tanto por parte de compradores de casas, como da parte de promotores e construtores: *“as taxas de juro eram relativamente baixas, o que tornava a compra de casa um negócio atrativo”* (Krugman, 2009: 148). Foldvary (2004) também relaciona as taxas de juro baixas com a maior atratividade em pedir empréstimos de longo prazo com maturação lenta (como construir e adquirir imóveis). O que significa que se as taxas de juro são baixas, então o valor das rendas das casas tende a subir (Gaffney, 1994; Gaffney, 2008d; Gaffney, 2009, Krugman, 2009; Bingre do Amaral, 2011; *A Corrupção na Origem da Crise*, 2012)⁶. No entanto, as taxas de juro não explicam na íntegra a exponencial subida dos preços dos imóveis (Fig.3). Isto é, fatores como a disponibilidade de solo para construir e a densidade construtiva permitida são determinantes. Alguns autores defendem que existe uma variação dos preços diferente de região para região e de cidade para cidade: *“Na parte central dos Estados Unidos da América, onde a terra é abundante, os preços subiam ao ritmo da inflação – ou seja, em função das taxas de juro – no entanto, na maioria das áreas costeiras, os preços ultrapassam em larga escala o valor das rendas”* (Krugman, 2009: 146)⁷. Gaffney (2009: 4) refere que *“entre 1999 e 2006, os preços das casas aumentaram 73% e que nesse mesmo período, na região do Pacífico*

⁶ Gaffney (2009: 177) sustenta que *“o valor do solo é especialmente sensível à evolução das taxas de juro; ainda mais, quando o mercado está em alta”*. Esta realidade traduz-se num aumento do consumo (procura).

⁷ Contudo, o autor fundamenta a sua análise apenas do ponto de vista macro. Se, por um lado, a maioria das cidades do litoral têm características topológicas que fazem aumentar exponencialmente o preço do solo e se é verdade também que os aumentos do valor do solo foram maiores nas áreas litorais do que em áreas interiores (em virtude, sobretudo da maior procura de solo, por parte de investidores externos) não se pode subentender que a dimensão do problema tem impacto apenas nas áreas litorais. A intensidade do fenómeno da especulação imobiliária deve ser analisada sobretudo a uma escala local (Foldvary, 2007).

(Costa Oeste) os preços subiram 143%”. Segundo Foldvary (2005), no espaço de aproximadamente um ano, os preços médios do imobiliário subiram cerca de 18,2% na área da baía de São Francisco. E também em cidades como Miami e Los Angeles, onde o peso de fatores como a localização e a disponibilidade de solo para construir na frente marítima, revelaram preços médios dos imóveis altamente desajustados da realidade (Fig.3). Nestas áreas, o valor médio dos imóveis triplicou entre 2000 e 2006.

Figura 3 - Evolução do Home Price Index para 7 cidades Norte-Americanos (ano base = 2000)



Fonte: <http://research.stlouisfed.org/fred2/categories/32261>

5.4 Liberalização do crédito imobiliário – empréstimos “sub-prime”

Com a desregulação do sistema financeiro iniciada na década de 80, que culminou com uma nova e mais profunda liberalização das atividades bancárias em 2001, começou a construir-se um novo modelo de funcionamento de um sistema assente em práticas de concessão de crédito a famílias de baixos rendimentos, sem se exigir garantias seguras por parte destes devedores. Os empréstimos “sub-prime” aumentaram o risco de incumprimento por parte famílias. Apesar de tudo, Gaffney (2009) questiona-se acerca do foco na análise à recente crise estar centrado na concessão dos empréstimos “sub-prime”, quando estes só se começaram a evidenciar nos últimos anos, deixando as principais causas do problema para segundo plano.

Contudo, face ao crescente dinamismo do ciclo imobiliário, muitas famílias decidiram investir na compra de casas (Krugman, 2009). Com taxas de juro baixas e com a evolução do preço dos imóveis, criou-se a ilusão de que o solo era um tipo de activo que não parava de valorizar. Esta fase de expansão induziu as pessoas a adquirirem novas casas e as empresas e promotores a construírem novas urbanizações.

Quando se atinge o ponto de rutura (onde os preços estagnam/descem e o número de transações diminui), a maioria do capital está “preso” em investimentos de longo prazo (reduz a liquidez dos bancos) e os devedores apercebem-se que têm uma dívida superior ao valor do imóvel (*negative equity*) ou do projeto previsto para construção, entrando em incumprimento e abdicando da sua propriedade ou a serem forçados a fazê-lo, através de execuções hipotecárias (Gaffney, 2009). Segundo o mesmo autor, “aproximadamente, 12% do total de americanos com hipoteca – 5.400.000 proprietários – têm pelo menos 1 mês de incumprimento ou entraram em processo de execução de hipoteca, no final de 2008” (CBS News, 2009 citado por Gaffney, 2009: 28).

5.5 Titularização dos créditos e cadeia de securitização

Importa perceber de que forma a crise no crédito hipotecário alastrou a uma crise nos mercados financeiros. Nos EUA os créditos são concedidos pela banca comercial, denominados “*lenders*”. Os devedores devem reembolsar estas instituições pelo montante emprestado ao fim de dado período de tempo, devidamente contratualizado. Contudo, em virtude da valorização do preço dos imóveis e da rentabilidade gerada pela aplicação destes empréstimos, estas instituições transacionaram as hipotecas para os bancos de investimento (obrigações), processo conhecido como “titularização do crédito”. Segundo Krugman (2009), a titularização das hipotecas é um processo antigo em que os credores apenas vendiam (à banca de investimento) as hipotecas de compradores de casas que oferecessem garantias reais (onde a taxa de incumprimento era muito reduzida). Neste sentido, o incumprimento ocorria apenas em casos excecionais como “*perda de emprego ou doença*” (Krugman, 2009: 150), não causando grandes perturbações ao funcionamento deste modelo. Portanto, a inovação residiu na titularização de hipotecas de devedores com poucas ou nenhuma garantias (Krugman, 2009), criando-se complexos produtos financeiros “derivados”, de difícil interpretação. Estes produtos financeiros, que envolviam as hipotecas “*sub-prime*”, foram criados pelos bancos de investimento, como Goldman Sachs, JP Morgan ou Lehman Brothers, que adquiriram essas mesmas hipotecas aos “*lenders*” – Countrywide, Fannie Mae, Freddie Mac – e posteriormente, agruparam-nas juntamente com outros tipos de “obrigações” – como empréstimos para compra de automóvel, empréstimos para pagar propinas no ensino superior, dívidas de cartões de crédito, empréstimos para início de uma nova atividade empresarial, entre outros – originando “obrigações de dívida

garantida” (“*Collateralized Debt Obligations*” (CDO)). A transferência dos créditos hipotecários da banca comercial para a banca de investimento, permitiu à banca comercial continuar a conceder cada vez mais empréstimos, libertando o seu balanço (Gomes da Silva, 2013). As principais agências de “*rating*” – Fitch, Moody’s e Standard & Poor’s – cujo objetivo passa por avaliar o grau de risco de investimento em ativos financeiros, classificaram os novos produtos financeiros (CDO) com a cotação máxima de AAA, pelo que a procura de CDO aumentou. A partir deste momento, e com a atual globalização do sistema financeiro, investidores de todo o mundo começaram a comprar CDO, que continham hipotecas “*sub-prime*”, alastrando-se o risco do sistema financeiro norte-americano aos restantes países. Basicamente os compradores/construtores de imóveis que recorreram ao crédito, não pagavam as prestações mensais diretamente às instituições que lhes emprestaram o dinheiro, mas aos investidores dos mercados financeiros (“*Inside Job*”, 2010). A descida dos preços dos imóveis e o aumento do número de incumprimentos quebraram a confiança no sistema financeiro a nível mundial, e desta forma, se inicia a crise financeira. Além disso, as companhias de seguros – o caso mais mediático é o da AIG – também decidiram entrar neste processo, criando um seguro para cobrir o risco dos CDO, denominado “*credit default swap*” (CDS). Como os CDO eram classificados como títulos de baixo risco, a AIG permitiu que fundos de investimento (*hedge funds*) fossem indemnizados, apenas quando os CDO comesçassem a perder valor (ou seja, só se o valor dos imóveis comesçasse a descer). Existe outra particularidade neste processo: vários especuladores/investidores financeiros tiveram oportunidade de apostar em CDS, mesmo sem terem adquirido CDO.

5.6 Consequências da crise do “*Sub-Prime*”

A crise tem início no ciclo imobiliário e alastra-se ao sistema financeiro. No entanto, é fundamental compreender que não é o sistema financeiro que origina a bolha imobiliária, este apenas é arrastado pela dinâmica de elevada rentabilidade gerada pela atividade da promoção imobiliária (Gaffney, 2009). Os bancos acabam por entrar na onda especulativa, aproveitando a subida continuada dos preços dos imóveis para expandirem os seus balanços. De facto, os “*banqueiros, assim como outros indivíduos tendem a seguir tendências (modas)*” (Gaffney, 2009: 186). Regra geral, se alguns bancos começam a empestar dinheiro na fase expansiva, então os restantes sentem-se seguros para seguir o exemplo.

A partir de 2005, os preços das casas atingiram valores excessivos, que deixaram de estar ao alcance da maioria dos americanos (mesmo acedendo a créditos com baixas garantias e taxas de juro atrativas) e o volume de vendas começou a diminuir (Krugman, 2009). Em suma, o crédito acessível incentivou a procura de casa, fazendo subir o preço dos imóveis durante um período continuado. Os vendedores pretendem manter os preços sempre acima das transações anteriores, e o *“choque acontece quando reparam que não têm procura pelo preço a que estão a avaliar os imóveis”* (Aizenman e Jinjarak, 2013: 3).

Quando se registou uma descida dos preços, um grande número de empresas e de famílias detinham uma dívida superior ao valor do ativo, e uma parte significativa destes começou a entrar em incumprimento, provocando graves consequências no sistema financeiro, económico, social e territorial. A descida dos preços provocou o fim dos títulos *“sub-prime”* e da cadeia de securitização. Face ao crescente nível de incumprimento e à desvalorização de alguns ativos (imóveis que tinham sido sobreavaliados na fase de expansão), os credores começaram a ter problemas de liquidez. Em primeiro lugar, a banca comercial deixou de ter dinheiro para conceder, porque os bancos de investimento deixaram de comprar os *“títulos hipotecários”*. E em segundo lugar, os investidores deixaram de investir em CDO, o que reduziu o valor dos *“títulos hipotecários”*. O epicentro da crise financeira surge quando um dos maiores bancos de investimento colapsa, sem que nenhuma entidade (pública ou privada) intervenha. Este acontecimento minou a confiança nos mercados financeiros e alastrou a crise para um patamar mundial. A globalização e a desregulação do sistema financeiro conduziram os impactos da crise imobiliária para uma escala mundial. Assim, aqueles que investiram em maior escala nestes ativos financeiros, foram também aqueles que foram mais afetados pelo colapso do sistema (ex: banca islandesa).

As dificuldades sociais são evidentes quando inúmeras pessoas perdem o seu principal ativo, a sua casa. De acordo, com o documentário *“Inside Job”* (2010), só no ano de 2010 registou-se a execução de cerca de 6 milhões de créditos hipotecários. As dificuldades ao nível do emprego também foram particularmente evidentes: *“O desemprego subiu 75% quando comparados com os valores médios registados na década anterior (1998-2007) de 4,9% para 8,6% em abril de 2009”* (Gaffney, 2009: 6). A nível económico, *“os lucros das empresas resultantes das operações correntes (lucros operacionais) caíram cerca de 250 biliões de dólares no último trimestre de*

2008” (Gaffney, 2009: 28). Um MI dinâmico conduz a um sector da construção igualmente dinâmico. A quebra no valor do imobiliário e no número de transações e as restrições de liquidez dos bancos provocaram uma crise no sector da construção: “A construção de casas novas começou por cair 79% de uma média de 375.000, nos primeiros trimestres de 2005 e 2006 para 78.000 nos primeiros três meses de 2009” (Gaffney, 2009: 6-7). Por sua vez, a crise no sector da construção colocou vários problemas de natureza territorial (quantos edifícios ficaram por concluir? e quantas OL foram travadas a meio do processo?) e grandes desafios no longo prazo (qual o número de fogos vagos?; qual o impacto da sobredensificação das áreas costeiras (no contexto das alterações climáticas)?; quais os custos energéticos do crescimento extensivo das cidades?; quais os custos ambientais da impermeabilização excessiva de solos ou da contaminação atmosférica?; quais os custos de manutenção de infraestruturas e espaços públicos? e como criar as condições para a recuperação e requalificação do edificado degradado ou em vias de degradação?).

Em síntese, pode-se dizer que “*é amplamente reconhecido que a crise económica de 2009 resulta da acumulação de dívida imobiliária. No entanto, tem sido fortemente ignorado o facto de esta contração económica ser previsível na base dos atuais padrões de especulação com solos, subdivisão/parcelamento prematuro da propriedade e construção excessiva em solos periféricos*” (Gaffney, 2009: 27).

6. BOLHA IMOBILIÁRIA IBÉRICA

A bolha imobiliária em Espanha é classificada como a maior do espaço europeu (Bingre do Amaral, 2011). A dimensão deste fenómeno assemelha-se à dimensão da bolha imobiliária dos EUA, apesar de algumas diferenças na relação entre o MI e o sistema financeiro. Apesar de tudo, as principais instituições políticas, em particular o Governo Espanhol, tiveram dificuldades em confirmar a bolha especulativa no MI (Romero *et al.*, 2012). Os autores referem que apenas em 2010, é reconhecida a bolha, quando todos os indicadores apontavam, há já algum tempo, para uma quebra nos vários sectores ligados ao imobiliário (produção de edifícios e urbanizações, transação de imóveis, concessão de crédito).

Em Portugal, nunca se reconheceu a bolha imobiliária, mesmo quando existem indicadores que confirmam que na origem da atual crise económico-financeira está a dinâmica descontrolada do MI (Bingre do Amaral, 2011). O Governo Português não a reconhece, mas entidades internacionais apontam algumas pistas que contrariam a posição oficial: a primeira versão do Memorando de Entendimento de Políticas Económicas e Financeiras (BCE, CE e FMI, 2011: 1) defende que *“a crise global expôs a frágil posição orçamental e financeira de Portugal, com uma dívida pública de cerca de 90% do PIB, no final de 2010, e uma dívida do sector privado de cerca de 260% do PIB”* e acrescenta também que *“os bancos que financiaram este avolumar de dívida apresentam atualmente o mais elevado rácio entre créditos e depósitos da Europa”*.

Por um lado, estes dois factos comprovam a existência de uma crise de liquidez (dos bancos), associada à elevada exposição destas instituições ao MI e ainda que *“a atual crise tem duas dimensões: a dívida pública e a dívida privada”* (A *Corrupção na Origem da Crise*, 2012). Por outro lado, demonstra a dificuldade que os neoliberais têm em reconhecer a bolha imobiliária como “epicentro” das crises financeiras (Gaffney, 2009). O reconhecimento da influência da especulação associada ao MI retiraria um apoio importante ao valor dos imóveis⁸. Em regra, a uma bolha imobiliária está associado um interesse particular do sistema financeiro, que é explícito através dos empréstimos concedidos aos diferentes sectores de atividade ou dos incentivos concedidos às famílias para aquisição de casas. Como se viu, o sistema financeiro norte-

⁸ O que significa que os preços dos imóveis cairiam. Ver Gaffney (2009).

americano utilizou o dinamismo imobiliário para estimular novos negócios (derivados) nos mercados financeiros. Tanto em Espanha como em Portugal, o sistema financeiro não adotou esses esquemas, mas não deixa de ser um responsável direto pela crise imobiliária. As bolhas imobiliárias não têm de estar relacionadas com o sistema financeiro, de forma tão direta como aconteceu nos EUA (transações de títulos de dívida hipotecária) (Alves, 2010).

6.1 Peso do imobiliário na economia e ritmo de construção

O crescimento económico (ao nível do PIB e do emprego), verificado nos últimos anos (década de 90 e início do século XXI), foi sustentado pelas dinâmicas do sector da construção e do imobiliário (Romero *et al.*, 2012). Os mesmos autores referem que em Espanha, em 2007 (coincidiu com o ponto de rutura do ciclo imobiliário) “*a contribuição do sector da construção para o total do PIB nacional era de 9,3% (o dobro do registado nos E.U.A.) e em algumas Regiões Autónomas chegou a atingir os 11% do PIB regional*” (Romero *et al.*, 2012: 467). O peso conjunto do VAB⁹ dos sectores do imobiliário e da construção, no total do VAB português, é em média de 15%, entre 1995 e 2011 (PORDATA, 2013).

Ning e Dong Hoon (2012) defendem que se o imobiliário crescer, a economia no seu todo também se desenvolve, sendo assim um dos principais motores da economia dos Estados. Porém, quando ocorre uma crise imobiliária, quanto maior for a dependência económica de um país face a este sector, maiores são as consequências económicas, sociais e políticas. Assim, os países com uma estrutura económica dependente da dinâmica do MI serão os primeiros a entrar em recessão (Etxarri *et al.*, 2012).

Com base em Romero, *et al.* (2012), entre 1995 e 2007, em Espanha, registou-se um período de crescimento económico (fase de expansão do ciclo imobiliário)¹⁰,

⁹ O VAB é o melhor indicador para avaliar o rendimento gerado por um determinado sector de atividade. Este indicador reparte-se em três grandes componentes: encargos salariais e operacionais (consumos intermédios das empresas – exemplo da construção: aquisição de materiais, mão de obra e custos de transporte), os impostos líquidos de subsídios e o excedente bruto de exploração (no qual se contabiliza a renda anual gerada pela transação dos bens produzidos, os lucros distribuídos, em forma de dividendos, ou os lucros retidos diretamente pela empresa) (INE, 2013f).

¹⁰ Entre 1995 e 2007, o PIB espanhol cresceu 130% e o PIB português cresceu 89%. Em Portugal, o VAB total (1995) correspondia a 77.281,46 milhões de € e em 2007 correspondia a 146.208,75 milhões de € (subida de 89%), e nestes dois anos, o VAB conjunto do setor da construção e imobiliário passou de 14,5% do VAB nacional (1995) para 15,4% do VAB nacional (2007) (PORDATA, 2013a).

durante o qual foram licenciadas cerca de 6.5 milhões de casas novas. Por outras palavras, *“foram aprovadas mais de 600.000 casas por ano, em 2003, 2005 e 2007 e acima de 865.000 casas em 2006”* (Romero *et al.*, 2012: 469) e em 2005 iniciou-se a construção de 800.000 casas novas (Fernández Durán, 2006). Delgado Viñas (2012) refere que entre 2000 e 2010 licenciaram-se 4.720.824 novas construções de casas. Traduzindo estes valores em m², no mesmo período, a superfície residencial prevista ascendia aos 791.296.000m² (79.129,6 hectares) (Delgado Viñas, 2012). Se a estes números somarmos as áreas afetas a outros usos (comerciais, industriais, equipamentos públicos, infraestruturas, entre outros) compreende-se a dimensão real da expansão urbana, neste período. Na fase eufórica do ciclo (2000 a 2006), enquanto *“a população crescia a um ritmo a rondar os 7%, a superfície de solo artificializado rondava os 21%”* (Delgado Viñas, 2012: 618). Contudo, já em plena fase de depressão do ciclo imobiliário, o volume de licenças de construção emitidas caiu 87,6% em 2010 comparando com os valores de 2006 (Delgado Viñas, 2012).

Para Portugal, os números são semelhantes, em termos relativos: (i) entre 1990 e 2007 licenciaram-se 983.769 construções, das quais cerca de 78% foram licenças emitidas para construção nova (768.323 licenças), ou seja, em média emitiram-se 54.654 licenças por ano (Anexo 2). A partir do “ponto de rutura” (2007), a queda é significativa: o número médio de licenças, emitidas por ano, caiu para metade, ou seja, entre 2008 e 2012 licenciaram-se apenas 28.825 construções (Anexo 2); (ii) os modelos de desenvolvimento urbano adotados nos dois países orientaram-se mais para a construção nova na coroa periférica dos centros urbanos, do que para a reabilitação urbana. Por exemplo, *“enquanto na Europa a reabilitação urbana representa 36,8% de toda a produção do sector da construção, em Portugal, o peso da reabilitação no total do sector é de 6,2%”* (AECOPS, 2009: 14; Governo Português, 2012: 4; Diário Económico, 13 de novembro de 2012)¹¹; (iii) entre 1993 e 2002 existe um aumento constante, de ano para ano, no número de obras concluídas, que começa a cair significativamente a partir de 2004¹² (Anexo 3). Na fase de expansão concluíram-se, em

¹¹ Segundo o mesmo estudo, em Espanha, os valores relativos do peso da reabilitação urbana no total da produção do sector da construção (15%) são superiores aos registados em Portugal, contudo mantém-se bastante abaixo da média europeia (36,8%).

¹² Fernández Durán (2006) refere que em Portugal o número de casas concluídas caiu para metade entre 2002 e 2004.

média, 53.945 edifícios por ano, dos quais 40.978 (76%) correspondiam a construção nova; no entanto, na fase subsequente, o número médio anual do total de obras concluídas caiu para 40.169 edifícios (valor médio inferior ao total de obras de construção nova concluídas no período anterior), por ano, entre 2003 e 2012. Considerando apenas o intervalo entre 2008 e 2012, então o valor médio anual de obras concluídas cai abruptamente (31.127 edifícios, por ano, isto é, metade dos edifícios concluídos em 2002) (Anexo 3). Em 2002 concluíram-se 63.054 edifícios, no entanto, em 2012, apenas foram concluídos 25.931, o que resulta numa quebra de aproximadamente 59%. A evolução do número de edifícios novos concluídos acompanhou, paralelamente, a evolução do total de edifícios concluídos (1990-2013) (Anexo 3); (iv) construíram-se 1.216.552 fogos novos, entre 1993 e 2007 (Anexo 4), o que se traduz, numa média anual de 81.103 casas novas¹³. Em contrapartida, no ano de 2012, construíram-se apenas 27.747 fogos novos¹⁴ (quebra de 66% no total de fogos concluídos comparando com os valores médios do período entre 1993 e 2007). Entre 1999 e 2002, regista-se o pico da produção de casas novas em Portugal, onde se construiu um total de 444.243 fogos (Anexo 4). Em comparação com o número de casas novas concluídas em Espanha, durante a fase de expansão, onde se chegou a licenciar um total entre as 600.000 e as 800.000 casas novas por ano, os números anteriores apenas provam que em Portugal, a amplitude do ritmo de construção atingiu uma intensidade idêntica à de Espanha. Bingre do Amaral (2011) sustenta que, entre 1990 e 2010, o parque habitacional em Portugal cresceu aproximadamente 40%, enquanto o crescimento da população não chegou a atingir os 6%, em igual período de tempo¹⁵: “o crescimento demográfico, expresso quer em termos absolutos, quer em termos de constituição de novos agregados familiares, foi sempre inferior ao ritmo de construção

¹³ Estes dados não diferem muito dos valores apontados por Bingre do Amaral, que menciona que “entre 1985 e 2010, construíram-se 80.000 casas novas por ano, o equivalente a uma cidade de Coimbra por ano” (A Corrupção na Origem da Crise, 2012).

¹⁴ Este número é inferior em aproximadamente metade do valor mínimo registado durante o ciclo de expansão (em Corrupção na Origem da Crise, 2012).

¹⁴ Este número é inferior em aproximadamente metade do valor mínimo registado durante o ciclo de expansão (em 1993 onde se construíram 50.298 fogos novos).

¹⁵ PORDATA (2013b). O autor aponta para um crescimento da população a rondar os 7% neste período. Também Pereira e Pato (2014: 296) sustentam o desequilíbrio entre o ritmo de construção e o crescimento demográfico: “em Portugal o número de alojamentos quase que duplicou entre 1970 e 2011, e registou-se um aumento de cerca de 16% entre 2001 e 2011” (quando o crescimento da população foi de aproximadamente 2,5%).

do parque habitacional durante todos os anos em apreço” (Bingre do Amaral, 2011: 29-30).

Entre 1996 e 2007 registou-se uma fase de grande investimento em Espanha: o volume de investimento (capital) gerado pela economia espanhola era equiparado aos valores de investimento captados pelas economias emergentes asiáticas e muito acima da média da União Europeia (UE) (Romero *et al.*, 2012). Os autores referem que a maioria do investimento concentrava-se no sector imobiliário, desviando assim recursos da economia real (agricultura, indústria, pescas, exploração florestal, entre outros) e da qualificação dos recursos humanos. Esta fase de crescimento económico suportado pelo valor do solo criou cerca de 8,1 milhões de postos de trabalho (20% dos quais ligados ao sector da construção) (Romero, *et al.*, 2012). A fase expansiva do ciclo imobiliário atrai investidores, que apenas estão interessados em gerar mais-valias no processo de compra e venda de imóveis. A tendência de valorização dos ativos imobiliários atrai investidores internacionais (e nacionais também) que investem em imóveis (apenas com a intenção de os transacionar por um valor superior ao preço de aquisição) (Ning e Dong Hoon, 2012). Esta dinâmica especulativa inflaciona o preço dos imóveis tornando inacessível a compra de casa (com intenções de utilização), em determinadas áreas/localizações (por exemplo áreas costeiras e áreas centrais das cidades), por parte da classe média. Espanha é considerado o segundo maior destino de férias do Mundo (o primeiro é França) com cerca de 55 milhões de visitantes/turistas por ano (número superior ao de habitantes – 47 milhões de habitantes) e é o maior destino de férias do mundo na procura de produtos turísticos denominados “sol e praia”, o que justifica a diferença de intensidade da bolha imobiliária espanhola face aos restantes países europeus (incluindo Portugal) (Fernández Durán, 2006). O excesso de construção e subdivisão da propriedade nas metrópoles e na costa mediterrânica foi intensificado pela concentração de investimento nacional e sobretudo externo associado ao turismo e à aquisição de segunda e terceira residência. Em Portugal também se verificou o mesmo desequilíbrio na distribuição do capital investido. Contudo, sendo uma economia menor, em termos absolutos esse desequilíbrio acaba por ser substancialmente menor. No entanto, tanto a costa algarvia como a cidade de Lisboa concentram um grande número de investimentos relacionados com a compra e venda de imóveis (dinâmica estimulada, recentemente, pelos “*Golden Visa*”) e com a aquisição de segunda e terceira habitação. Em ambos os casos (Português e Espanhol), esta dinâmica conduziu a uma

sobredensificação do litoral (excesso de fogos vagos – mesmo considerando a sazonalidade; infraestruturas; e problemas com a erosão costeira). Durante a década de 90, o crescimento das áreas artificializadas¹⁶ no litoral foi superior a 18%, em Espanha e a 36% em Portugal (Delgado Viñas, 2012)¹⁷. O solo enquanto ativo financeiro acaba por ser um fator de desvalorização territorial (Fundación Alternativas, 2007).

Considera-se a construção, um sector económico de baixo valor acrescentado, contudo este deteve um peso de aproximadamente 10% do PIB espanhol e em algumas Regiões Autónomas chegou a ser superior (Romero *et al.*, 2012). Perante isto, impõe-se perceber porque é que se fomentou a concentração de investimentos num sector de baixo valor acrescentado? A resposta está nas constantes “expectativas” criadas à volta das elevadas taxas de rentabilidade geradas pelo imobiliário. O preço das casas subiu 196,7%, entre 1996 e 2007, então os retornos de curto-prazo neste sector foram muito superiores aos gerados por qualquer outra atividade produtiva (Romero *et al.*, 2012). A procura de rentabilidades de curto prazo gerou um desvio de capitais dos sectores produtivos da economia para o MI, conduzindo à estagnação destes sectores de atividade, acentuando a perda de competitividade, equilíbrio e coesão territorial em Espanha (Romero *et al.*, 2012). A rentabilidade associada ao investimento imobiliário explicou a concentração do crédito neste mercado e por sua vez, o elevado ritmo de construção: um dos fatores na génese do ciclo imobiliário é o crédito acessível para os construtores, investidores de solo e loteadores, e numa fase posterior acaba por se estender às famílias (crédito *sub-prime*) (Gaffney, 2009; Hoyt, 1933). Em Portugal, a rentabilidade média do imobiliário é quatro vezes superior à rentabilidade média da economia nacional¹⁸. Ao mesmo tempo, a rentabilidade gerada pela construção, mostra valores inferiores aos registados pela rentabilidade média nacional. Comparando o imobiliário com a construção, as rentabilidades são muito díspares. A principal explicação é o elevado preço do solo, porque os construtores dependem da aquisição de terrenos com potencial construtivo (que estão avaliados, a preços de mercado, com base

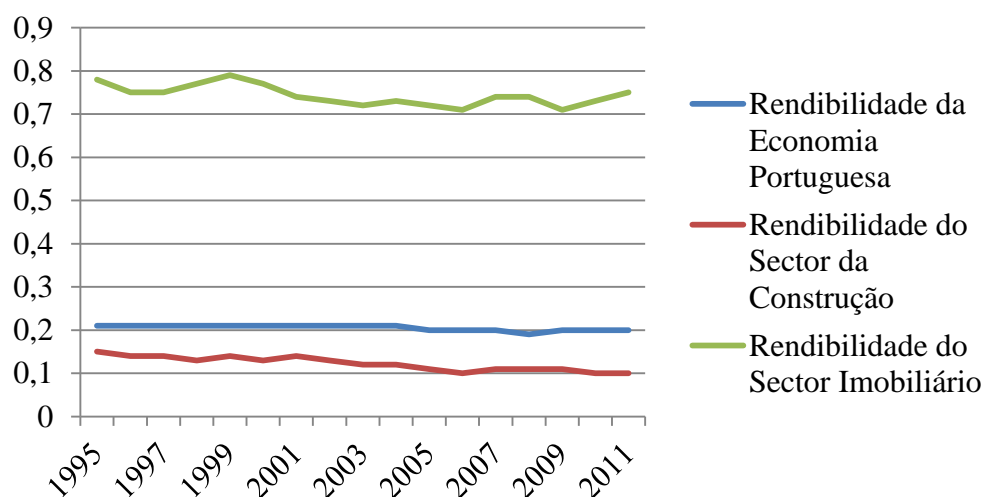
¹⁶ Corresponde ao total de áreas de solo impermeabilizadas/ área de solo disponível.

¹⁷ Outro autor (Fundación Alternativas, 2007) complementa que Espanha, juntamente, com a Irlanda e com Portugal, é um dos países onde mais tem crescido a superfície de áreas artificiais (ritmo anual superior a 1,8%, enquanto a média da UE é de 0,68%). Acrescenta ainda, que em Espanha, o primeiro quilómetro do litoral mediterrâneo está ocupado por usos artificializados, em aproximadamente 34%.

¹⁸ O imobiliário é de longe o sector com maior rentabilidade em Portugal (Fig.4) (PORDATA, 2014).

nessa potencialidade) ou da aquisição de edifícios devolutos ou degradados para reabilitar/renovar (cuja localização e os parâmetros urbanísticos permitem um aumento da densidade, artificializando o respetivo valor de mercado) para colocar em prática a sua atividade. A absorção das mais-valias administrativas, a passividade das entidades públicas, enquanto reguladoras do MI e a ausência de compatibilização entre política fiscal e POT tornam este sector de atividade atrativo (durante a fase de expansão do ciclo) para o investimento, conforme mostra a rentabilidade gerada pelo sector. Os factos mencionados levam à valorização descontrolada dos imóveis, que acaba por ter impactos significativos no sistema financeiro, económico e territorial. Estes valores de rentabilidade apenas comprovam porque é que Semedo (2013) refere que as receitas do sector bancário português continuam (mesmo após a atual crise) a depender fortemente dos negócios imobiliários¹⁹.

Figura 4 - Evolução comparativa entre a rentabilidade média da economia portuguesa e a rentabilidade média dos setores da construção e do imobiliário (1995-2011)



Fonte: Adaptado de PORDATA (2014)

6.2 Dívida privada

Apesar de a banca não estar na génese²⁰ da bolha imobiliária (Gaffney, 2009), acaba por contribuir para a intensificação do fenómeno, através do aumento do grau de

¹⁹ Esta referência foi extraída da participação do atual Presidente do Conselho de Administração do Banco Popular (Rui Semedo) durante um debate no programa televisivo “Negócios da Semana” da Sic Notícias (13-02-2013).

²⁰ A formação da bolha imobiliária é originada no sector da promoção imobiliária e nas opções políticas de regulação do uso do solo.

alavancagem, devido às elevadas rentabilidades geradas por este sector. Na maioria das entidades bancárias, o imobiliário tornou-se a sua principal área de negócios. A banca comercial deixou de ter como principal objetivo a angariação de depósitos, mas sim a concessão de créditos hipotecários a famílias para a compra de habitação e a promotores para as construírem (Etxarri *et al.*, 2012). Esta prática tornou-se corrente na década de 90: a origem deste ciclo de proximidade entre o sistema financeiro e as dinâmicas do MI teve origem no processo de privatização da banca (Costas, 2011 citado por Romero *et al.*, 2012). A situação de alavancagem financeira, que marcou a estratégia financeira das últimas décadas, criou um elevado endividamento das famílias e das empresas, notório a partir de finais dos anos 90 (Etxarri *et al.*, 2012). Em paralelo, sucedeu o mesmo em Portugal: durante os anos 90, *“o sector bancário privado sofre uma grande expansão e é em parte responsável pelo desenvolvimento imobiliário”* (George, 2004 citado por Pereira e Nunes da Silva, 2008: 110). A liberalização do sistema financeiro reduziu os limites existentes à concessão de crédito, tal como nos EUA, o que levou ao aumento exponencial da dívida pública e privada: (i) em 2010, a dívida privada espanhola rondava os 2,8 triliões de euros (263,2% do PIB) e em 2009, os empréstimos ligados ao imobiliário atingiam os 1,2 triliões de euros (59,5% do PIB) (Romero *et al.*, 2012); (ii) em 2011, a dívida privada portuguesa correspondia a 260% do PIB, sendo que, do total de crédito concedido em 2008, 67,9% destinava-se ao sector imobiliário (Rosa, 2009; Governo Português, 2011). Rosa (2009) explica que o crédito concedido aos sectores da construção, imobiliário e habitação (168.701 milhões de euros) era superior em 10 vezes, o total de crédito concedido aos sectores da agricultura, pesca e indústria transformadora (16.455 milhões de euros). Herculano Gonçalves (2014: 12) sustenta os valores anteriores: *“se o crédito para particulares é maioritariamente para habitação (82%) o crédito a sociedades não-financeiras destina-se sobretudo ao sector da construção e imobiliário (32%)”* (Fig.6). De um modo geral, pode afirmar-se que *“quando a crise começa, 70% da dívida privada era dívida imobiliária”* (A Corrupção na Origem da Crise, 2012). Com esta estrutura de dívida, o aumento do incumprimento no pagamento das prestações de crédito, em simultâneo, com a descida do valor dos imóveis, acabam por criar uma crise de liquidez, afetando o sistema económico e financeiro: quando a depressão se instala, os preços caem, a maioria dos proprietários entra em *“negative equity”* e abandona as suas propriedades ou não consegue amortizar

o serviço da dívida. Então, os bancos acabam por executar a hipoteca, ficando com grande número de propriedades, que não geram qualquer receita (Gaffney, 2009: 189).

É fundamental entender porque se chegou a esta estrutura de dívida (elevada dimensão e centrada no imobiliário). A primeira razão está associada à trajetória descendente das taxas de juro dos créditos hipotecários. A banca portuguesa e a banca espanhola financiam-se através dos empréstimos concedidos pelo BEI, pela banca internacional e pela banca nacional (após a adesão à união europeia). Estes empréstimos estão, atualmente, indexados à taxa de juro EURIBOR, o que significa que quanto mais baixa for a taxa de juro, mais acessível é o capital. A taxa de juro dos empréstimos hipotecários depende das flutuações da EURIBOR e dos *spreads* bancários (que correspondem ao montante do juro que é destinado à banca comercial, nos empréstimos concedidos às famílias e às empresas). Desta forma, a banca comercial pede emprestado, no curto prazo, a diferentes instituições do sistema financeiro, para fornecer liquidez à economia dos países onde regista presença: *“uma das principais funções da banca é mediar entre os empréstimos de curto prazo (dos quais é devedor) e os empréstimos de longo prazo (dos quais é credor)”* (Gaffney, 2009: 159). Para o autor, este modelo de financiamento constitui um desequilíbrio estrutural do sistema financeiro, devido aos riscos de liquidez insuficiente, que acontece, em regra, quando a maioria dos ativos dos bancos dependem da evolução do preço do solo (imobiliário). Com taxas de juro baixas, o preço do capital circulante desce e consequentemente, aumenta o preço do solo (pelo que existe um processo natural de substituição de capital por solo e por capital fixo) (Gaffney, 2009).

Esta última fase de expansão do imobiliário está associada a uma quebra abrupta das taxas de juro: (i) em Portugal, por exemplo, *“em 1985 as taxas de juro rondavam os 25%, enquanto, hoje em dia, estão próximas dos 0%”* (A Corrupção na Origem da Crise, 2012); e (ii) em Espanha vários autores reforçam o peso do percurso descendente das taxas de juro, registado nas últimas décadas (Romero *et al.*, 2012). As principais razões que conduziram à descida das taxas de juro de referência nos dois países foram a entrada na EU, em 1986, e a adesão ao projeto europeu da moeda única (€), em 1999. Os bancos consideram os passivos (dívidas) das famílias e das empresas como seus ativos. Assim, o modelo de desenvolvimento económico assente no crédito hipotecário acessível resultou durante um largo período, porque o preço dos imóveis não parava de subir: a descida das taxas de juro tornou a compra e venda de casas, um negócio mais

atrativo do que a aquisição de ações ou a aplicação de dinheiro em depósitos bancários (A *Corrupção na Origem da Crise*, 2012). Romero *et al.* (2012) referem que, a par das condições de financiamento acessíveis, apoiadas por taxas de juro baixas e prazos de pagamento extensos, este período foi também marcado por uma política de incentivos fiscais à compra de casa (em Portugal *idem*). Criaram-se todas as condições para manter o preço do solo elevado. Gaffney (2009: 176) sustenta que “*a escalada dos preços do solo desencoraja a poupança, bem pelo contrário estimula o consumo*”. A descida das taxas de juro e a consequente subida do preço do solo potenciou os créditos “*sub-prime*”²¹. Tendo em conta que foram financiadas (com recurso ao crédito)²², não só a aquisição de casas novas, mas também a compra de segunda e terceira habitação (além de terrenos e lotes para construção) atenta-se na dimensão e extensão do problema para o sistema financeiro. Ao registar-se incumprimento no pagamento da prestação do empréstimo, o banco executava a hipoteca e garantia um ativo, que cobria o valor do empréstimo concedido (Etxarri *et al.*, 2012)²³. Assim, se explica o “crédito acessível”, sem que o devedor tivesse que oferecer garantias consideráveis (para minimizar o risco).

A expansão dos preços das casas obrigou os portugueses e os espanhóis a endividarem-se para aquisição de habitação própria e estimulou o investimento através da aquisição de segunda e terceira habitação, com a ilusão de que o preço das casas nunca desvalorizaria. A inevitável descida dos preços dos imóveis e o aumento do incumprimento conduziu ao congelamento do crédito. O sistema financeiro caiu na armadilha de liquidez (“*liquidity trap*”) em resultado de: (i) em Espanha, do total de dinheiro investido no imobiliário (217 mil milhões de euros), cerca de 46% (100 mil milhões de euros) são considerados ativos de risco (Romero *et al.*, 2012), ao passo que em Portugal estima-se que “*só no sector da promoção imobiliária e da construção em cada 1000 euros de empréstimos, 134 estão em incumprimento na banca*” (CIP, 2012: 14) e que “*o crédito caucionado por terrenos urbanizáveis, por lotes urbanos ainda*

²¹ Os créditos “*sub-prime*” não são a origem da bolha, correspondem antes a uma consequência direta da subida constante dos preços do solo (Gaffney, 2009).

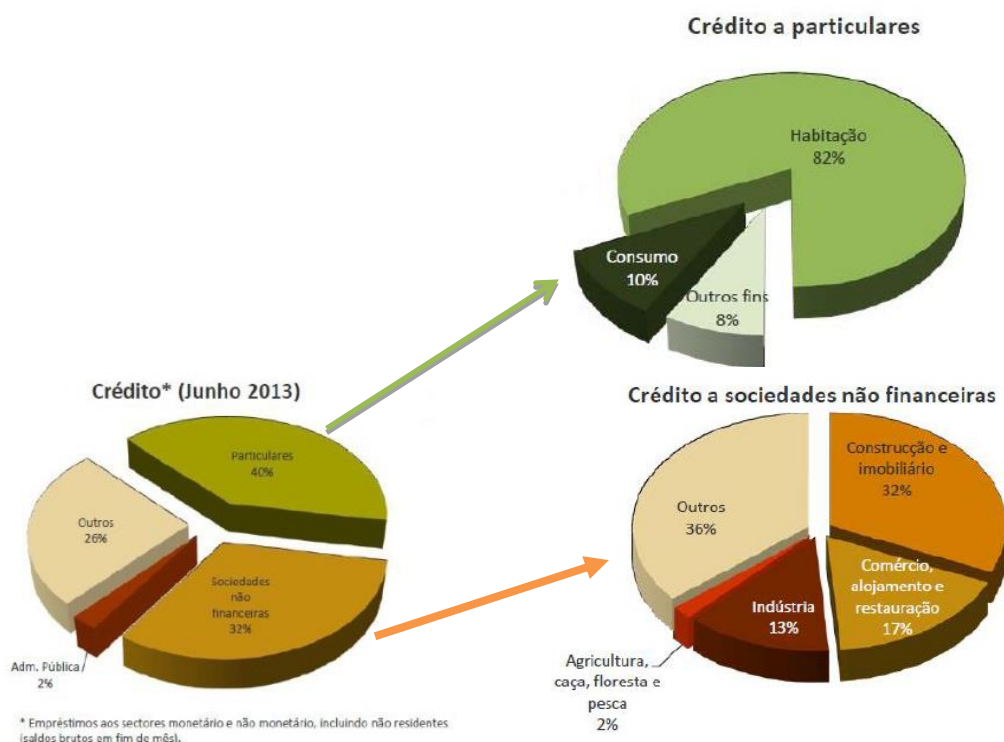
²² Os preços elevados do solo (imóveis) exigem um esforço elevado da parte do comprador, pelo que muito do investimento aplicado ao imobiliário é concretizado com recurso ao crédito.

²³ A banca ao conceder créditos (durante a fase de expansão) não calculava o risco de incumprimento, porque na pior das hipóteses, a garantia dada pelo devedor equivalia ao montante emprestado e podia até atingir um valor superior, no curto prazo.

*não edificadas e por prédios não acabados (...) seja superior a 80 mil milhões de euros” e com imparidades muito elevadas (Pardal, 2014: 19); (ii) em 1996, o crédito hipotecário concedido em Espanha situava-se nos 124.985 milhões de euros, enquanto em 2007 ascendia a 1.047.441 milhões de euros (aumento de 738%) (Etxarri *et al.*, 2012) e, em 2009, atingia valores próximos dos 1.200.000 milhões de euros (um aumento de 860% face a 1996) (Romero *et al.*, 2012), enquanto em Portugal, o endividamento hipotecário cresceu 2300%, entre 1990 e 2010 (*A Corrupção na Origem da Crise*, 2012); e (iii) em Espanha registaram-se 25.943 execuções hipotecárias (2007), valor que mais do que triplicou, em 2009 e 2010, onde o número de execuções hipotecárias chegou às 90.000 (Etxarri *et al.*, 2012). Por outras palavras, a acumulação de ativos tóxicos restringiu a liquidez dos bancos e obrigou os mesmos a desalavancarem (aumentar as restrições ao crédito e reduzir o seu próprio endividamento face às entidades externas, aumentar os rácios entre os créditos e os depósitos). Esta ausência de liquidez conduziu à falência de várias empresas, ao aumento das dificuldades para criação de novas empresas, à falência das famílias e ao aumento do desemprego, devido à fragilidade do tecido económico ibérico (dependente das condições de crédito). A descapitalização da banca levou à intervenção das entidades externas (UE e FMI), que forneceram novo capital²⁴. Por exemplo, a falta de liquidez da banca portuguesa é a explicação para que cerca de 12 mil milhões de euros do total de 78 mil milhões de euros concedidos a Portugal, no âmbito do acordo de resgate realizado entre o Governo Português e o BCE, a CE e o FMI, se destinem, em exclusivo à recapitalização do sistema financeiro (Governo Português, 2011; Santos e Costa, 2013). A quebra de liquidez é a principal evidência da relação entre a crise imobiliária e a crise financeira (Gaffney, 2009). Os bancos concederam empréstimos a promotores e a famílias para construção e aquisição de imóveis, ao mesmo tempo que pediram emprestado a bancos e investidores internacionais os montantes necessários para financiar as diferentes operações, o que significa que a banca ibérica se endividou para conseguir conceder crédito a portugueses e espanhóis para aquisição de solo ibérico (Alves, 2010; *A Corrupção na Origem da Crise*, 2012).*

²⁴ Em Espanha, apenas se formalizou um pacote de financiamento destinado à banca, enquanto em Portugal (devido ao não reconhecimento da bolha imobiliária), o empréstimo efetuado foi, na sua maioria, destinado ao Estado.

Figura 5 - Crédito total: particulares e sociedades não-financeiras, em Portugal (2013)



Fonte: Herculano Gonçalves (2014)

6.3 Debilidade do mercado de arrendamento

Em Portugal, o mercado de arrendamento (MA) tem um peso residual (Governo Português, 2012) e em Espanha tem uma quota de apenas 11%, considerado o valor mais baixo da UE (Fernández Durán, 2006). Existem vários motivos que explicam o “*inobilismo do MA*” (Pereira e Nunes da Silva, 2008: 111). No caso português, por exemplo, uma das principais causas resulta do congelamento do valor das rendas (em Lisboa e no Porto, a partir de 1948, alastrando a todo o país, a partir de 1975 – Pardal e Lobo, 2011). Os referidos autores defendem que o congelamento das rendas numa primeira fase não provocou efeitos imediatos, devido ao longo período de estabilidade monetária; contudo, a partir de 1975, iniciou-se um ciclo de elevada inflação – e consequente desvalorização monetária – que conduziu progressivamente à desvalorização do investimento no MA. Os senhorios/proprietários começaram a receber uma renda muito inferior ao capital necessário para investir na conservação/manutenção/remodelação dos edifícios, logo o sistema favorecia o desinvestimento no MA, e consequentemente, na reabilitação urbana, em particular dos

edifícios localizados nos centros históricos. O resultado ou a consequência deste modelo é a baixa oferta no MA.

O congelamento das rendas impulsionou o ciclo de desenvolvimento do mercado de aquisição de imóveis, estimulado pela oferta – através da privatização das novas operações de loteamento e urbanização – e pela concessão de crédito. Em 1981, 57% dos portugueses era proprietário da sua habitação, enquanto em 2011, essa percentagem ascendia já a 76% (Governo Português, 2012). Não surpreende este facto, visto que se atingiu o objetivo das políticas implementadas. Como refere Bingre do Amaral (2011), existindo uma oferta abundante de fogos de habitação e de lotes para construção para arrendamento/concessão, então a opção pelo MA tornar-se-ia mais interessante face à opção pela aquisição do imóvel; contudo a procura não tinha alternativa face às diferentes dinâmicas dos dois mercados. Em Espanha, o rumo foi idêntico: Fernández Durán (2006) sustenta que em 1950, o MA era a opção preferida pela maioria dos habitantes espanhóis, contudo, durante o último meio-século criaram-se obstáculos ao equilíbrio necessário ao bom funcionamento deste mercado²⁵. Em pouco tempo, Portugal e Espanha tornaram-se “*países de proprietários*” (Pereira e Pato, 2014).

Em suma, a pouca dinâmica do MA acabou por estimular o (sobre) desenvolvimento do mercado de transações, em Portugal e em Espanha, com consequências evidentes: (i) o endividamento das famílias e das empresas; (ii) a degradação dos imóveis. Face à desvalorização do MA, resultante do congelamento das rendas e do desenvolvimento galopante da inflação – sobretudo do solo e do MI, de um modo geral – os proprietários dos imóveis antigos preferem manter os imóveis em estado de ruína ou degradados, do que fomentar a sua reabilitação/remodelação, em tempo útil, com o objetivo de vender ou arrendar (Pardal e Lobo, 2011). O problema está na elevada valorização do preço do solo, que leva os proprietários de prédios vazios, mesmo em bom estado de conservação ou os proprietários de imóveis degradados, que não tenham condições de utilização, a manterem os imóveis “expectantes”, aguardando por uma oportunidade de transação por valores exorbitantes. O principal obstáculo à reabilitação urbana é a elevada valorização do solo nas áreas

²⁵ (i) reforçaram-se os poderes dos proprietários em resultado da diminuição dos poderes dos inquilinos; (ii) os elevados preços das rendas têm afastado a procura para aquisição de habitação própria; (iii) redução drástica da oferta pública no MA.

centrais das cidades (Pardal, 2012)²⁶. É comum um edifício em ruínas estar altamente valorizado, devido ao peso do solo no valor do imóvel: *“o preço especulativo do solo engole o capital da estrutura existente”* (Gaffney, 2005: 1). Por outras palavras, existe um elevado desfasamento entre o preço de rendimento e o preço de mercado, o que por sua vez origina o desinvestimento nos prédios de rendimento, que é outra das principais consequências do imobilismo do MA – e que é visível no estado de conservação de parte significativa do edificado existente (Pardal e Lobo, 2011: 115).

A grande conclusão é que quanto maior for a diferença entre o valor de rendimento e o valor de mercado, maior é a propensão para a especulação imobiliária e por sua vez, maior é a necessidade de regular o MI. Quando existe uma situação em que o uso do solo mais rentável (economicamente) é manter a propriedade em estado devoluto, então *“está se perante uma situação patológica e não se pode aceitar que essa seja a sua melhor e mais rentável utilização”* (Pardal e Lobo, 2011: 137). Uma regulação isenta do MS não pode beneficiar a atitude passiva dos proprietários. Os custos marginais que um imóvel degradado provoca na área onde se insere (quarteirão, bairro) devem ser internalizados no valor de mercado do imóvel. Um imóvel devoluto ou sem utilização/uso definido não deve ser valorizado em função do seu potencial, mas antes desvalorizado, em função do seu estado físico e utilização.

6.4 Papel da Política de Ordenamento do Território

O ordenamento do território tem uma influência determinante nas dinâmicas imobiliárias, que têm impactos na transformação e utilização do território. Enquanto política pública, o ordenamento do território deve garantir a prossecução do interesse comum, sem garantir privilégios a qualquer grupo de indivíduos ou de empresas. No entanto, vários obstáculos dificultam a implementação desta política: *“o funcionamento (neo)liberal do mercado e a prevalência das liberdades individuais e dos grupos de interesse dominantes sobrepõem-se às lógicas do interesse coletivo conceptualmente perseguido pela(s) intervenção(ões) pública(s)”* (Pereira, 2009: 80). Os processos de

²⁶ A valorização do solo nos centros das cidades pode ser estimulada pelos PMOT, ao permitirem aumentos de intensidade ou alterações na qualificação do uso do solo nas parcelas localizadas num dado centro histórico. Somar estas alterações à ausência de um imposto sobre a propriedade que incida principalmente sobre o valor do solo, conduz à retenção de imóveis com fins especulativos. Esta retenção cria uma “escassez artificial” de solo, conduzindo à dispersão urbana, isto é, leva a construção para áreas cada vez mais afastadas do centro da cidade (Gaffney, 2009).

classificação e qualificação do uso do solo, que estabelecem o regime de uso do solo podem modificar os valores das propriedades abrangidas, pelo que se não existir rigor e transparência na regulação do uso do solo, este processo acaba por se distanciar dos objetivos perseguidos pela POT. As alterações à classificação e qualificação do uso do solo produzem mais-valias ou menos-valias consoante o tipo de uso do solo e os parâmetros urbanísticos definidos (intensidade de uso do solo permitida) para uma determinada área. Estes processos, de um modo geral, têm sido pouco transparentes e por vezes, com pouco fundamento técnico que justifique a alteração do plano. Acresce que as mais-valias resultantes seguem uma repartição desigual, pois são apropriadas apenas pelos proprietários. De resto, o proprietário pode ter/manter o imóvel obsoleto (prejudicando a área envolvente – custo marginal²⁷), que não deixa de retirar benefícios (económicos) da alteração produzida pelo plano.

A POT tem como objetivo mitigar a especulação imobiliária, apoiando-se em instrumentos de planeamento que garantam uma gestão ordenada (urbanística e rústica) do território. Contudo, *“o aumento espetacular do preço do solo e os enormes benefícios que a sua transformação proporcionou converteu o urbanismo numa fonte de poder económico que enriqueceu muitos agentes, minando a confiança dos cidadãos na gestão pública”* (Fundación Alternativas, 2007: 13). A acrescer a este facto, Iglesias (2007) citado por Romero *et al.* (2012: 467) considera que uma das principais causas da formação do ciclo imobiliário suportado pela especulação com o valor da propriedade é a *“legislação flexível e pouco discricionária acerca do uso do solo...”*. Apesar da influência política de grupos económicos dominantes (às várias escalas), a verdade é que as operações urbanísticas concretizadas (na sua maioria), durante este período, tinham enquadramento legal, ou seja, as novas expansões urbanas estavam previstas nos instrumentos de planeamento (Romero *et al.*, 2012). Por outras palavras, os IGT não conseguiram controlar a “especulação imobiliária”, com o objetivo de a minimizar/eliminar, acabando antes por legitimar essas práticas. Se a POT não consegue alcançar este objetivo²⁸, tem que se concluir que prevalecem os interesses dos proprietários sobre os interesses coletivos, logo, em vez de programar o

²⁷ Influencia negativamente, o valor das propriedades envolventes. Exemplo: carcaça de edifício/lote vago inserida num quarteirão; parcela rústica abandonada.

²⁸ Por várias razões: ausência de meios e instrumentos eficientes, vontade política, competência técnica, entre outros.

desenvolvimento coordenado das cidades, favorece-se a sua expansão desregulada, com custos incalculáveis para os contribuintes.

Ao nível municipal, as entidades locais²⁹ elaboraram PMOT com extensas áreas urbanizáveis, acelerando o processo de construção e urbanização indiscriminado, por todo o país, exceto em pequenas áreas sujeitas a proteção especial (Romero *et al.*, 2012). Posteriormente, em Espanha, no final da década de 90 (antes do “boom” do ciclo imobiliário entre 2001-2006) aprovou-se a Lei do Solo de 1998, que desregulou todo o solo, com exceção das áreas com reconhecida fragilidade ambiental, potenciando mais uma vez o desenvolvimento urbano (Romero *et al.*, 2012). O que se constata é que próprio o Estado aos vários níveis (Nacional, Regional e Local) apoiou a desregulação do MS, com o objetivo de apoiar a especulação e o ciclo imobiliário. O desenvolvimento urbano e a reestruturação da POT em Portugal acompanharam, em paralelo, todo o desenvolvimento descrito no caso Espanhol³⁰.

A delimitação de extensas áreas urbanizáveis permitiu o aparecimento (de forma massiva) de promotores imobiliários, que geravam de ano para ano um volume cada vez maior de áreas urbanizadas (Romero *et al.*, 2012). Um promotor como qualquer empresário visa garantir lucros, e tanto quanto possível maximizá-los: “*Se um proprietário de um terreno tiver oportunidade de multiplicar por X os seus benefícios na transação do imóvel, é racional fazê-lo*”(Fundación Alternativas, 2007: 22). A grande questão é que uma gestão urbanística competente não deve contribuir para o enriquecimento dos proprietários de terrenos abrangidos por alterações do uso do solo ou alterações de parâmetros urbanísticos. Aliás, não se pode centrar a questão apenas ao nível das mais-valias angariadas por particulares ligados ao imobiliário. A política expansionista definida pelos PMOT trouxe benefícios para um grupo restrito de indivíduos, em prejuízo dos interesses da comunidade. Esta questão é pertinente, porque se por um lado se compreende as motivações dos proprietários privados em valorizar as suas propriedades (é legítimo que o façam), por outro não se percebe quais as vantagens concretas desta política para o regulador e para a comunidade. Em Espanha, são

²⁹ Em Espanha: *ayuntamientos*; e em Portugal: municípios.

³⁰ Em função do estudo de caso corresponder ao município do Entroncamento é pertinente desenvolver adiante com maior detalhe este capítulo (centrado em Portugal), tendo como base a legislação produzida ao longo das últimas décadas (subcapítulo 6.5).

tributadas aproximadamente 15% das mais-valias produzidas por alterações na classificação e na qualificação do uso do solo (Romero *et al.*, 2012), enquanto em Portugal, essas mais-valias não chegam a ser alvo de tributação, porque nem se quer estão quantificadas. Assume-se que as mesmas são um direito dos proprietários. Esta argumentação, assente nos direitos e interesses dos proprietários, tem prevalecido em Portugal, durante toda fase expansiva do ciclo imobiliário³¹. Qualquer alteração no uso do solo ou nos PMOT, que regulam essa transformação, é justificada com base em critérios associados aos direitos dos proprietários e às “expectativas criadas pelos próprios” e não com base em critérios de racionalidade técnica que privilegiem o interesse público³².

Alguns autores apontam como justificação para esta política expansionista de ordenamento do território: (i) o crescimento económico, e do emprego associado ao sector da construção³³ (Romero *et al.*, 2012); (ii) a maior facilidade de aquisição de habitação (incentivos fiscais à compra de casa, congelamento do mercado de arrendamento); (iii) as receitas geradas pela atividade urbanística são uma importante fonte de financiamento da gestão autárquica. Contudo, qualquer um destes argumentos pode ser contrariado: (i) não se pode confundir crescimento económico com expansão urbana. A especulação imobiliária é considerada destrutiva e uma força desestabilizadora do progresso das economias (Triantafyllopoulos, 2010). Gaffney (2009: 176) sustenta que *“existe um conflito direto entre o elevado valor do solo e a percentagem de retorno da produtividade ou da criação de novos postos de trabalho através de investimentos efetivos”*, o que se traduz no desvio dos fluxos monetários da atividade produtiva (economia real) para a atividade imobiliária. Esta situação é comprovada pela composição da carteira de ativos dos bancos (centrada no imobiliário) (Hoyt, 1933; Gaffney, 2009; Rosa, 2009; Bingre do Amaral, 2011); (ii) a facilidade de acesso ao crédito conduz ao endividamento das famílias. Este endividamento leva a um maior esforço financeiro na aquisição da habitação, porque os preços são elevados: *“uma das consequências da subida exagerada dos preços das casas, foi que apesar de*

³¹ Mantém-se atualmente, quando se coloca a questão da redução das áreas de solo classificadas como urbanizáveis ou urbanas.

³² Ver por exemplo as justificações utilizadas pela CME para alterar o PDM (CME, 2000b: 6-9).

³³ O P1 refere inclusive que não conhece nenhum país, região ou cidade, a atravessar uma fase de crescimento económico que não tenha um sector da construção e imobiliário dinâmico.

as taxas de juro se manterem baixas, o esforço para se adquirir uma casa mantém-se elevado” (López García, 2005: 7). Em Espanha, a dívida das famílias representava 46% do rendimento anual bruto disponível, em 1996, mas, em 2010, excedia já o rendimento anual bruto disponível (134%) (Etxarri *et al.*, 2012). Estes dados comprovam, que a prosperidade associada à fase de expansão do ciclo imobiliário não garante uma maior facilidade de aquisição de habitação; (iii) efetivamente, durante a fase de expansão do ciclo imobiliário existe um aumento de receitas municipais proporcional à dinâmica do MI, contudo, o ponto de rutura acaba por reduzir drasticamente as receitas provenientes das licenças urbanísticas. Esta quebra tem grande impacto nos orçamentos municipais (Romero *et al.*, 2012), tendo em consideração, que durante a fase de expansão, aproveitou-se a receita obtida para investir em novas infraestruturas e equipamentos, e posteriormente, os custos acrescidos de manutenção e gestão dos espaços públicos de uma cidade extensa forçaram o endividamento dos municípios. Em virtude da insustentabilidade do sistema de financiamento dos municípios tem que se alterar as respetivas fontes de financiamento, através de uma maior compatibilização entre política fiscal e POT. A este nível, o potencial de tributação do solo foi devidamente explorado por George (2009 [1871]; 2009 [1881]) e Gaffney (1969; 1994; 2008d; 2009).

6.5 Política de Ordenamento do Território em Portugal

1. Decreto-lei nº 46.673 de 29 de novembro de 1965

A data de 29 de novembro de 1965 é considerada por vários autores (Pardal, 2006a; Guinote, 2008; Pardal e Lobo, 2011; *A Corrupção na Origem da Crise*, 2012) como o início do bloqueio/entranque à capacidade de regulação do MS por parte da Administração Pública (AP). O DL nº46.673, de 29 de novembro de 1965 coloca o direito de urbanização do lado dos proprietários privados. Algo que até então era competência exclusivamente pública (Pardal, 2006a; Guinote, 2008; Pardal e Lobo, 2011). A partir desta data, o processo de desenvolvimento urbano deixou de ser determinado pelos critérios do urbanismo e do ordenamento do território para ser concebido pelas dinâmicas e interesses dos promotores privados em função da passividade do regulador.

O DL reconhece a aproximação no futuro próximo de um intenso desenvolvimento urbanístico, alicerçado por indivíduos e empresas apoiados em

práticas especulativas, de transformação de terrenos rústicos em solo urbano. Para além das previsões identifica a formação de *“operações muito vultosas, aglomerados habitacionais criados sem sujeição a qualquer disciplina, os quais prejudicam ou contrariam os planos oficiais para o aproveitamento dessas regiões”* (Preâmbulo). No entanto, o documento acrescenta ainda que as OL, entendidas como *“especulativas, além de lesarem, por vezes, os compradores de boa-fé, criam para as Câmaras Municipais (CM) sérios problemas de ordem financeira, pois mais cedo ou mais tarde elas serão chamadas a realizar importantes obras de urbanização”* (Preâmbulo). Perante este diagnóstico previa-se que o legislador garantisse novos meios e instrumentos para combater o surgimento de novas OL avulsas, com falta de rigor urbanístico e ao mesmo tempo, reduzir os exagerados ganhos do promotor, decorrentes da transformação do uso do solo e da divisão da propriedade.

Contudo, este DL abdica da parametrização das mais-valias e concede o direito de urbanizar aos proprietários privados. Na prática, fomentou a multiplicação dos loteamentos e a apropriação integral das mais-valias simples (decorrentes da alteração do uso do solo e dos parâmetros urbanísticos permitidos) por parte dos proprietários privados e promotores. As mais-valias passaram a ser confundidas com os lucros e prejuízos das entidades promotoras (Pardal, 2006a; Pardal e Lobo, 2011).

Após reconhecer que algumas OL colocariam às CM sérios problemas de índole financeira, devido à execução parcial das infraestruturas necessárias para concluir a fase de urbanização (em concreto, acessos viários e pedonais, redes de abastecimento de água e de drenagem de esgotos, espaços verdes, redes de distribuição de energia), legaliza a venda de lotes antes da conclusão dos trabalhos de infraestruturização (nº2 do art.º 10º).

Este corpo jurídico conduz a duas patologias, devidamente reconhecidas (Pardal e Lobo, 2011): (i) a perda da principal fonte de receita (a retenção das mais-valias simples), por parte dos municípios, o que levou inevitavelmente ao endividamento destes, devido à incapacidade de gerar receita suficiente para conseguir cumprir com os encargos de manutenção das infraestruturas e do espaço público (sem contar com as situações em que são obrigados a requalificar, devido à reduzida qualidade das infraestruturas). Os autores revelam ainda que existiu um aumento das receitas municipais, provenientes do pagamento das licenças e dos AL, em virtude do maior dinamismo do imobiliário, da construção e da fragmentação da propriedade alavancado

pela publicação deste DL. No entanto, este aumento de receita proveniente das taxas de urbanização não compensa a despesa com a manutenção das infraestruturas (que também aumentaram em virtude do processo de expansão urbana), pelo que é insustentável. Os períodos de maior dinamismo na emissão de licenças de loteamento criaram a ilusão de que as despesas de funcionamento da CM (não só em manutenção, mas também em termos de investimento) poderiam ser cobridas pela receita proveniente das taxas de urbanização: *“o resultado financeiro da urbanização tem sido de tal forma sobrestimado que os organismos responsáveis ignoram a real equação financeira da atividade urbanística, reduzindo a gestão urbanística aos proveitos de caixa no momento do licenciamento”* (Pardal e Lobo, 2011: 29-30); (ii) a autorização de venda dos lotes delimitados, sem que as obras de infraestruturização tenham sido concluídas: *“A lei de 1965,...veio possibilitar, até hoje, que se o promotor de uma urbanização imediatamente após a obtenção do AL e das licenças de construção das infraestruturas procedesse ao registo dos lotes da nova divisão fundiária e à inscrição dos prédios na matriz predial urbana”* (Pardal e Lobo, 2011: 167). Os autores acrescentam ainda, no seguimento da transcrição anterior, que a inscrição dos lotes na matriz predial urbana, *“com base na licença de loteamento, confere uma “garantia” (de Estado e de Direito) que configura as prerrogativas da propriedade desses lotes, com os respetivos direitos de construção e de utilização”*. E como é reconhecido pela lei, o promotor pode alienar os lotes sem ter concluído as obras de urbanização. Desta forma, a concessão de AL foi equiparado ao processo de emitir moeda sem qualquer controlo e parametrização (Pardal, 2006a). O promotor privado, proprietário de determinado terreno, dirigia-se à CM com um projeto de loteamento, que era posteriormente aprovado. Esta aprovação conferia novos direitos ao proprietário (de utilização, uso e urbanização), alterava a classificação do uso do solo e aumentava exponencialmente a densidade construtiva permitida em cada um dos lotes delimitados. No entanto, o promotor podia ainda transacionar os lotes separadamente (o preço dos diferentes lotes individualmente é superior ao valor do terreno na sua globalidade) obtendo mais-valias avultadas sem qualquer esforço de investimento.

Outro dos critérios definidos no diploma legal é o dever de as OL propostas pelos privados respeitarem os Planos ou Anteplos de Urbanização aprovados. Acontece que à data, não existia ainda uma cobertura integral de todo o território nacional por PMOT, pelo que existiu uma proliferação de loteamentos, sobretudo, nas

áreas que não estavam cobertas por instrumentos legais de gestão urbanística, visto que não tinham que obedecer ao rigor urbanístico dos planos, o que permitia ao privado definir o desenho urbano da área loteada com grande liberdade, privilegiando, sempre que possível, a forma de obter o maior ganho. Esta situação originou graves disfunções territoriais, não só no alargamento das periferias das cidades, como também na dispersão do povoamento em meio rural. Deixou de existir a preocupação com a ligação entre o perímetro urbano consolidado/existente e a nova área de expansão, facto que pode ser descrito pela seguinte transcrição: *“as urbanizações públicas e privadas localizavam-se de forma aleatória, no território, em função da posse ou da oportunidade de compra de solo rústico, por parte das entidades promotoras, geralmente condicionadas, à escala e à geometria do parcelário rústico e sem cuidados de articulação e integração com o tecido urbano pré-existente”* (Pardal e Lobo, 2011: 25).

2. Decreto-lei nº794/76 de 5 de novembro – lei dos solos

A lei dos solos, datada de 1976, definiu dois eixos prioritários de intervenção da AP: (i) criar meios/instrumentos eficazes para evitar a especulação imobiliária; e (ii) criar novas condições para resolver o problema de carência habitacional, que se registou, de forma evidente, neste período da história portuguesa.

Considerando os objetivos da dissertação, o foco nesta reflexão centra-se no primeiro eixo de intervenção: minimizar os impactos da especulação imobiliária. Contudo, esse objetivo nunca foi concretizado, em primeiro lugar, porque a lei dos solos omite a formação das mais-valias, não reconhece a sua existência, nem os fatores que estão na sua origem. Não reconhecendo estes pontos, também não propõe formas de retenção das mesmas (tributação ou socialização). Logo, existe uma contradição entre os objetivos e os meios para os alcançar, como aconteceu com o DL nº46.673 de 29 de novembro de 1965. Para exemplificar, no capítulo V, acerca da “Associação da Administração com os Proprietários”, que regula a intervenção em operações de expansão, desenvolvimento e renovação urbana promovidas através de consórcios constituídos por entidades públicas e privadas, refere-se que *“a participação da Administração – que se traduz na quota referente ao valor que as entidades administrativas devem obter após a transação dos imóveis – será constituída pelo valor dos imóveis que a mesma possuir na área de intervenção e pelo capital que investir nas infraestruturas urbanísticas necessárias”* (nº1 do art.º 24º), ao mesmo tempo que o nº2

defende que *“as participações dos restantes associados serão constituídas...pelo valor dos respetivos imóveis e direitos a eles inerentes”*. Desta forma o diploma legaliza a apropriação integral, por parte dos privados, dos direitos inerentes aos imóveis. Por outras palavras, após a execução de uma OL, segue-se a distribuição dos lotes pelos diferentes proprietários (quer públicos, quer privados) e posteriormente, os lotes podem ser transacionados em função dos direitos constituídos (propriedade plena ou direito de utilização) pelos privados (contudo o seu valor vai depender da categoria de uso urbano atribuída e dos parâmetros de construção permitidos em cada lote). A formação do valor dos diferentes lotes não tem em conta o capital investido pelos privados no total da operação urbanística, tornando este processo vulnerável à especulação imobiliária.

A principal conclusão é que este diploma legal tem sido ineficiente, pois não conseguiu alcançar o primeiro objetivo proposto: *“evitar a especulação imobiliária”* (Alves, 2011). Não se consegue minimizar a especulação imobiliária sem se reconhecer as mais-valias concedidas pelo poder administrativo. A única referência a este nível, está no penúltimo capítulo da lei dos solos (Capítulo XIV: Fundo Municipal de Urbanização) no qual se define como uma das possíveis fontes de receitas *“a parte, destinada ao município, da mais-valia cobrada pelas construções feitas na área do concelho”*. Como não existe um desenvolvimento aprofundado sobre esta matéria, não se entende se a *“mais-valia cobrada pelas construções”* resulta somente das taxas municipais de urbanização cobradas.

3. Decreto-lei nº69/90 de 02/03

Este diploma regula a elaboração, aprovação e ratificação dos PMOT (artigo 1º). Este DL assume uma dupla importância para esta investigação: (i) os PDM de 1ª geração aprovados e ainda em vigor (a maioria estagnou no processo de revisão) foram elaborados com base nas orientações aí desenvolvidas; e (ii) o PDM do Entroncamento insere-se no grupo de PDM de 1ª Geração que foram elaborados, aprovados e ratificados com base nas suas orientações.

Antes desta aprovação já tinha existido o DL nº208/82, de 26 de maio, que estabelecia orientações para a elaboração, aprovação e execução do PDM. Mas este diploma teve pouca adesão dos municípios, justificada pela pouca cultura de planeamento existente e pela ausência de obrigatoriedade de elaboração do PDM, acabando por ter um impacto prático residual na gestão do território (Pereira, 2003).

Este DL merece destaque pelo ênfase dado ao processo de execução do plano (Pereira, 2003: 182) *“pela obrigatoriedade da apresentação do Programa de Execução e do Plano de Financiamento, envolvendo as ações das entidades públicas e privadas”*.

Em comparação com o DL anterior, o diploma criado em 1990 para regulamentar todos os PMOT, torna obrigatória a elaboração do PDM³⁴, no período de dois anos (até dezembro de 1991)³⁵, e simplifica essa mesma elaboração ao tornar facultativas peças fundamentais para garantir maior eficácia e eficiência na execução do plano como o Programa de Execução e o Plano de Financiamento (Pereira, 2003). Este DL estabelece ainda no art.º 28º os critérios para a definição do uso dominante do solo (urbano ou rústico) e das suas diversas categorias. É neste ponto que se insere a categoria de uso do solo referente às “áreas urbanizáveis”, que *“na prática – a delimitação destas áreas - passaram a conferir aos proprietários dos terrenos como tal classificados um quase direito de urbanizar, o que se traduziu numa valorização extraordinária desses solos rústicos”* (Pardal e Lobo, 2011: 90). Nesta fase, e em virtude de mais uma omissão acerca das mais-valias produzidas pela ação da AP, permitiu-se *“que as mais-valias geradas pela delimitação de áreas urbanizáveis fossem apropriadas na íntegra pelos proprietários e promotores das novas urbanizações”* (Pardal e Lobo, 2011: 73). Como resultado registou-se um excessivo dimensionamento dos perímetros urbanos definidos pelos PDM. A quantidade exagerada de “áreas urbanizáveis” definidas pelos PDM de primeira geração criou novos desafios (ainda atuais) ao ordenamento do território, que são de difícil resolução. Se não foi por motivos especulativos, então qual será a justificação para o sobredimensionamento das “áreas de solo urbanizável”, completamente desligadas das dinâmicas demográficas e económicas (Pereira e Grave, 2013)? Este sobredimensionamento das “áreas urbanizáveis” conduziu à retenção especulativa dos solos. Uma questão central no planeamento e no ordenamento do território reside na capacidade de controlar a valorização do solo urbano face ao solo rústico e na gestão das expectativas de alteração de uso do solo de uma determinada parcela para um uso do solo economicamente mais rentável (em contexto de mercado).

³⁴ Para os Municípios terem acesso a Fundos Comunitários.

³⁵ O TM aponta precisamente a pressão para a elaboração e aprovação dos PDM, como justificação para a falta de eficiência dos PMOT na regulação do MI.

Os resultados do sobredimensionamento das áreas urbanizáveis foram analisados por alguns autores: (i) Pardal e Lobo (2011: 91) referem que *“A grande maioria dos terrenos classificados como urbanizáveis nos PDM tem uma probabilidade muito reduzida de vir a ser, efetivamente urbanizada, o que coloca o mercado perante uma oferta com valores virtuais e incertos, com efeitos nocivos no ordenamento do território, no mercado fundiário e no próprio sistema financeiro”*, (ii) Grave (2013: 5) acrescenta ainda que existe uma *“escassez de execução do solo urbanizável, inferior a 50%, passados mais de 15 anos da aprovação dos PDM”* e face a esta realidade (iii) Bingre do Amaral (2014) revela, com base em dados do INE e do LNEC, que as estimativas para os números da população residente em 2030 não ultrapassam os 7 milhões e meio de habitantes, o que se traduz na perda de aproximadamente 25% da população no espaço de 15 anos³⁶.

Face a este cenário parece pouco provável colocar em prática um modelo de desenvolvimento urbano centrado na reabilitação e na compactação dos centros urbanos sem se fazer alterações de fundo na política de ordenamento do território. Manter “áreas urbanizáveis” sobredimensionadas, ignorando a sua influência na valorização das propriedades abrangidas, é manter uma atitude passiva na regulação do MI. Embora as estratégias apontem para a aposta no modelo de desenvolvimento urbano inverso ao até aqui preconizado, falta ainda criar as condições para que efetivamente se inicie esse ciclo.

4. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

A LB POTU (lei nº48/98 de 11 de agosto) estabelece os princípios orientadores da POT, os seus fins e objetivos e distingue os diversos IGT assim como o seu sistema de relações hierárquicas. Os PMOT e os Planos Especiais de Ordenamento do Território são vinculativos para os particulares, enquanto os planos de âmbito superior são apenas vinculativos para as entidades públicas.

De acordo com Pereira (2003), neste diploma coloca-se, pela primeira vez, um maior ênfase na fase de execução dos IGT. A este nível o artigo 16º é claro quando refere no nº1 que *“a AP tem o dever de proceder à execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, recorrendo aos meios de política de solos*

³⁶ Audição parlamentar nº136-CAOTPL-XII.

que vierem a ser estabelecidos na lei”. Contudo, este diploma apesar de reconhecer a importância dos mecanismos de perequação compensatória, ignora a questão das mais-valias simples. A omissão acerca da formação das mais-valias simples explica a pouca eficácia deste tipo de mecanismos.

Por exemplo, a delimitação de áreas sujeitas a restrições de utilidade pública e áreas afetadas a servidões administrativas afetam o valor económico (de mercado) das propriedades que as integram, isto é, criam uma menos-valia, pois a delimitação de uma restrição aos direitos de utilização e desenvolvimento de uma determinada propriedade tem implicações significativas no seu valor de mercado. O reconhecimento e a parametrização das mais-valias concedidas através dos processos de classificação do solo, de qualificação do solo e dos vários parâmetros urbanísticos autorizados permitiriam a sua retenção e posterior redistribuição compensatória para com os proprietários que viram os seus terrenos alvo de uma desvalorização, por via de uma servidão administrativa ou de uma restrição de utilidade pública. A LBPOTU defende que *“existe o dever de indemnizar sempre que os IGT vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados...”* (Artigo 18º, nº2). Apesar de tudo, e devido também à dificuldade de revisão dos PDM de 1ª Geração, estes mecanismos têm tido pouca aplicação prática, o que tem como principal consequência, o facto de existirem várias restrições de utilidade pública impostas pelos IGT, sem que o Estado proceda à compensação ou indemnização dos proprietários afetados (Pardal e Lobo, 2011). Esta questão coloca em causa a equidade no processo de gestão do território.

Apesar da omissão evidente acerca do processo de formação de mais-valias nos diferentes corpos jurídicos que regulam o uso do solo e as suas dinâmicas de transformação, o atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) assume a existência de mais-valias simples ou como refere o documento de “mais-valias atribuídas pelo plano” (nº1 do artigo 137º do DL nº46/2009 de 20 de fevereiro). A inovação neste diploma prende-se ainda com o reconhecimento da obrigação dos IGT vinculativos dos particulares preverem mecanismos diretos ou indiretos de perequação (artigo 136º-1). O RJIGT defende que a aplicação dos mecanismos de perequação é fundamental para assegurar 5 objetivos (artigo 137º) entre os quais, se podem destacar (i) a redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários; (ii) a

obtenção pelo município de meios adicionais para a realização de infraestruturas e a indenização por via de processos de expropriação; e (iii) estimular a oferta de solos para construção e urbanização, evitando-se a retenção de solos com fins especulativos.

O primeiro objetivo reconhece a existência de mais-valias simples e que as mesmas devem ser apropriadas pelos proprietários privados, ou seja, não se coloca a hipótese de tributação das mesmas, nem a sua apropriação pelo município. Contudo, reconhece indiretamente a necessidade de calcular o valor dessas mais-valias e redistribuir as mesmas equitativamente pelos proprietários dos terrenos ou edifícios localizados em áreas abrangidas por Plano de Pormenor (PP) ou por Unidades de Execução.

Quanto ao segundo objetivo, não se entende como pode o município obter meios adicionais para a realização de infraestruturas ou para o pagamento de indemnizações por expropriação, sem que este seja proprietário de algum dos terrenos localizados na área de intervenção do plano. Em todas as operações urbanísticas estão previstas áreas de cedência para o município (que podem ser as áreas afetas às infraestruturas e espaços públicos, que passam a ser geridas pelo município, e também de terrenos para construção de equipamentos) (art.º 141º do RJIGT e artigo 44º do RJUE). Contudo, não é através da propriedade destas áreas que a autarquia pode arrecadar receita para a realização de novas infraestruturas e para garantir meios suficientes para a compra de terrenos, via processos de expropriação. As fontes de receita municipal resultantes de uma operação urbanística não estão especificadas: só quando o município detém o título de propriedade sobre parte dos terrenos envolvidos no processo de transformação é que poderá eventualmente obter receita por esta via.

No terceiro objetivo prevê-se que através de um processo de negociação (perequação), se alcance um acordo entre todos, de forma, a executar o plano na íntegra. Para o processo interessar a todas partes (incluindo o interesse público representado pelo município), deve-se garantir a execução total do plano.

De um modo geral, este diploma mantém os interesses dos proprietários privados intactos. Deteta-se uma grave contradição neste DL que pode ter um peso importante nas contas públicas: ao defender que as mais-valias concedidas pelos planos devem ser redistribuídas pelos diferentes proprietários e por outro lado, ao promover a indemnização dos proprietários, que se viram afetados por uma restrição de utilidade

pública que limita e condiciona os direitos de utilização e desenvolvimento da sua propriedade (art.º 143º do RJGT). A referida indemnização deve ser paga pela entidade coletiva que aprova o *“IGT que determina direta ou indiretamente os danos indemnizáveis”* (art.º 143º-7). A indemnização dos proprietários privados, que viram o valor de mercado da sua propriedade ser reduzido, por via administrativa, parece justa, no entanto, a fonte de financiamento utilizada para pagar esta indemnização deve ser obtida a partir da tributação das mais-valias concedidas pelos planos. As falhas a este nível estão devidamente reconhecidas, conforme comprovam Pardal e Lobo (2011: 52) quando referem que *“a criação de limites e condicionantes à atividade privada, por vezes sem a competente indemnização ou compensação e, por outro lado, a atribuição de mais-valias sem qualquer controlo ou procedimentalização constituem falhas da regulação pública do urbanismo, do ordenamento do território e do mercado da propriedade imobiliária”*.

No entanto, como resultado da dificuldade de aplicação destes mecanismos (tributação e redistribuição das mais-valias), uma solução alternativa (com maior eficiência) passa pela alteração do imposto sobre a propriedade, no sentido de introduzir maior equilíbrio ao processo de tributação dos imóveis (centrando o imposto no valor do solo)³⁷.

5. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo

Na sequência da revisão da LBOTU e da lei dos solos de 1976 foi aprovada uma nova lei que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo. Este diploma (lei nº31/2014 de 30 de maio) tem como um dos principais objetivos *“garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do MF, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral”* (art.º 2º).

³⁷ George (2009 [1881]) considerou inviável a solução de John Stuart Mill (que sugeriu que se avaliasse a preços de mercado todas as propriedades existentes no Reino Unido e se apropriasse no futuro todas as valorizações, que nada tivessem a ver com benfeitorias promovidas pelos proprietários) com base em dois argumentos: (i) os recursos necessários para o Estado (competências e serviços) garantir essa avaliação; e (ii) o risco de corrupção. Como alternativa propôs a alteração do imposto sobre a propriedade centrando a tributação no valor do solo (tese do imposto único).

A prerrogativa da urbanização como direito dos proprietários privados é reforçada, aumentando as responsabilidades do regulador. A extinção da designação de “áreas urbanizáveis” como elemento de classificação do uso do solo não altera os direitos dos proprietários em matérias de estruturação da propriedade e urbanização, visto que o legislador assegura que as “áreas urbanizáveis” definidas pelos PMOT aprovados, antes da entrada em vigor do presente diploma, mantenham o estatuto de “solo urbano” até ao termo do prazo para execução das obras de urbanização³⁸, que tenha sido ou seja definido em PP, por contrato de urbanização ou por ato administrativo de controlo prévio (Artigo 82º). Penalizar os privados pelo incumprimento dos prazos contratualizados acaba por não ser solução, porque o próprio regulador não cumpre os prazos previstos para a revisão dos IGT.

O presente diploma desenvolve os procedimentos necessários à execução da estruturação da propriedade no âmbito de operações urbanísticas, envolvendo vários proprietários (mais do que um), confirmando que este procedimento visa *“distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes da entrada em vigor do plano territorial”* (Artigo 19º). O objetivo é repartir as mais-valias e os encargos de infraestruturação e edificação entre os diferentes proprietários, de forma equitativa. Porém, este procedimento mantém a desequilibrada distribuição das mais-valias, visto que beneficia somente os proprietários. Para acautelar situações de risco ou de degradação ambiental, esta lei estabelece um mecanismo de transferência de edificabilidade (Artigos 20º e 21º). Os proprietários com lotes projetados em áreas de vulnerabilidade ambiental podem ver os seus direitos de construção transferidos para outras parcelas, de forma a preservar quer a área natural, quer as vantagens obtidas pelos proprietários através de alvará. Esta situação procura emendar erros de gestão urbanística, sem prejudicar os ganhos obtidos pelos proprietários.

Nos meios de intervenção administrativa no solo destaca-se o mecanismo da “venda forçada” como alternativa à “expropriação por utilidade pública” (cuja indemnização é calculada com base nas mais-valias garantidas pelos PMOT). Contudo, a “venda forçada” é permeável à “especulação”, visto que se o proprietário do imóvel

³⁸ No entanto, estes prazos têm beneficiado de sucessivos alargamentos (com enquadramento legal), como é demonstrado pela aprovação do DL nº120/2013 de 21 de agosto, que ao mesmo tempo, constitui um dos raros documentos produzidos pelo Governo, onde se reconhece a crise no imobiliário.

não cumprir os deveres a que está obrigado (art.º 13º) e como consequência, for alvo de um processo desta natureza, é-lhe facultada a hipótese de discordar do montante a receber pela venda do imóvel, e se assim acontecer, este tem direito a receber o valor da justa indemnização (baseada no código das expropriações). Além disso, este mecanismo contempla apenas os proprietários de edifícios integrados em operações de reabilitação urbana, colocando fora do raio de ação deste instrumento, os proprietários de lotes vagos, que não estão a utilizar nem a conservar a sua propriedade (art.º 13º).

Entre os objetivos da gestão territorial (art.º 37º) encontramos os seguintes: (i) *“assegurar a rentabilização de infraestruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais e a reabilitação”* e (ii) *“a revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificados, bem como do respetivo parque habitacional em detrimento da nova construção”*. Apesar disso, estes objetivos não encontram sustentação no conteúdo desta lei: face ao comprovado sobredimensionamento das áreas urbanizáveis atrás mencionado, este diploma permite a manutenção dos perímetros urbanos, tal e qual como estão dimensionados nos PDM de 1ª Geração (Artigo 82º). As mais-valias são mantidas na posse dos proprietários privados, logo a inovação reside na sua parametrização³⁹. Os municípios, na elaboração/alteração de PMOT, são obrigados a contemplar os cálculos acerca dos efeitos das suas decisões na valorização/desvalorização das propriedades e redistribuir equitativamente, as mais-valias geradas entre os proprietários envolvidos nas várias operações urbanísticas (Artigo 64º). Para parametrizar o valor das mais-valias é necessário distinguir o valor do solo do valor da construção: o valor do solo deve ser calculado antes e após a elaboração/aprovação do plano (da diferença entre o valor do solo pós-plano e pré-plano resulta a mais-valia ou menos-valia atribuída). Outro erro consiste no facto das razões que sustentam o cálculo do valor do solo (Artigo 67º) omitirem o fator “especulação”. Apesar de tudo, o artigo refere que o cálculo do valor do solo *“tem por objeto a determinação do valor dos imóveis para efeitos fiscais”*, logo

³⁹ O diploma refere no art.º 68º que as mais-valias calculadas em função da edificabilidade admitida são distribuídas entre os proprietários e o “fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística”. Mas não está claro de que forma as mais-valias revertem para o referido fundo, nem qual é o respectivo montante. Na proposta do novo RJIGT considera-se que apenas um montante residual (10%, quando a mais-valia for superior a 50% do valor do imóvel) da mais-valia deve reverter para o fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística.

pode-se entender que a sua aplicação permite minimizar os ganhos especulativos dos proprietários. No entanto, a solução não parece caminhar no sentido da reformulação do IMI, mas através da criação de um novo imposto⁴⁴. Por último, os critérios utilizados para avaliar o solo urbano (Artigo 71º) pecam porque centram as mais-valias na questão da edificabilidade e ao contemplar a dedução dos valores referentes às áreas de cedência para equipamentos e infraestruturas, não se coloca a hipótese das infraestruturas e equipamentos públicos terem efeitos positivos na valorização dos lotes. Esta nova lei apesar de reforçar a transparência do processo de gestão territorial (Plano de Financiamento e Programa de Execução) e a cooperação entre diferentes municípios (Programas e Planos Territoriais Intermunicipais) mantém-se incompatível com a política fiscal, visto que não alavancou uma reformulação do IMI nem do Código das Expropriações.

6. Incompatibilização entre a política fiscal e a política de ordenamento do território

A política fiscal é um elemento fundamental para garantir uma gestão eficaz do território. A receita resultante da tributação dos imóveis é uma das principais receitas orçamentais dos municípios. Contudo, em Portugal, tem existido desarticulação entre a política fiscal e a POT. Perante, esta constatação é crucial fazer uma pequena reflexão, baseada na análise ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e na sua relação com a execução dos IGT.

A primeira incompatibilidade corresponde ao diferente tipo de tributação atribuído em função do imóvel ser rústico ou urbano. Por um lado, o imóvel rústico é tributado em função do seu rendimento, enquanto o imóvel urbano é tributado em função de critérios subjetivos como a sua localização, afetação e também de critérios objetivos relacionados com as características físicas do prédio (vetustez, qualidade e conforto). A tributação está centrada no valor do edifício construído, em vez de ser no valor do solo. A evidência está no valor de base do edificado (V_c), visto que o cálculo da área de implantação do edifício (lotes) varia apenas entre 15 e 45% do valor total do edifício construído (Equação 1). Ou seja, existe um benefício fiscal para os lotes ou terrenos para construção quando comparados com os edifícios já construídos. Este raciocínio beneficia o proprietário dos terrenos definidos como “urbanizáveis” ou com OL aprovadas, quando mantém a operação urbanística parcialmente executada, isto é, sem concluir a fase de edificação: assumindo que existe um proprietário de uma casa e

um proprietário de um lote com valor de mercado idêntico ao da casa, então o segundo é beneficiado/subsidiado pelo imposto centrado na construção (como é o caso do IMI) (George, 2009 [1871]). Como refere Carvalho (2014: 5), “o V_c (Valor de Base do Edificado) não dá peso à hipótese de o terreno se valorizar muito em relação ao custo da construção”. Numa fase de expansão do ciclo imobiliário, os promotores de novas urbanizações, com a atual legislação, conseguiam tirar vantagem transacionando os lotes, em função dos seus direitos potenciais, aos construtores. E na fase de depressão do ciclo imobiliário, podem manter a mesma situação, porque se concluírem as obras de edificação e posteriormente, não conseguirem encontrar colocação no mercado acabam por sair mais prejudicados, em termos de tributação. Esta situação é injusta pois beneficia a não utilização do solo (retenção dos investimentos) ou por outras palavras, quem desperdiça recursos, que ficam inutilizados, indeterminadamente, quer para o uso urbano a que se destinam, quer para o uso inicial (não existem condições que viabilizem o uso rústico).

Equação 1 - Cálculo do Valor Patrimonial Tributário

$$V_t = V_c \times A \times C_a \times C_l \times C_q \times C_v$$

Fonte: CIMI (2013)

Onde:

V_t = Valor Patrimonial Tributário;

V_c = Valor de Base do Edificado;

A = Área Bruta de Construção mais a Área Excedente à Área de Implantação;

C_a = Coeficiente de Afectação

C_l = Coeficiente de Localização

C_q = Coeficiente de Qualidade e Conforto

C_v = Coeficiente de Vetustez

Este modelo de tributação cria um impasse ou entrave à execução dos planos. Defende-se que o modelo mais adequado para a tributação da propriedade deveria ser centrado na tributação do valor do solo e não no valor do edifício (Needham, 2000; Gaffney, 2009). Se a componente com maior peso na tributação da propriedade for o edificado, então os proprietários de solo ou de edifícios em áreas bem localizadas tenderão a manter os seus imóveis expectantes, o que induz o crescimento das periferias das cidades e atrasa a renovação das áreas centrais/consolidadas (Gaffney, 2005; Gaffney, 2009). Por outro lado, se a componente com maior peso na tributação da

propriedade for o solo, então aí os proprietários são obrigados a transacionar os seus imóveis (colocando-os no mercado), pela forte tributação que é exercida sobre os mesmos. Este raciocínio permite fomentar também a aposta na reabilitação do edificado e a colmatção de espaços intersticiais (lotes vagos) localizados no centro das cidades, e por isso mesmo, devidamente equipados, com todos os serviços e infraestruturas disponíveis ou de fácil acesso. Contudo, o que se tem verificado em Portugal é que *“a reabilitação tem sido dificultada ou mesmo impedida pela indisponibilidade de grande número de prédios degradados e abandonados, cujos proprietários não têm interesse em colocar no mercado, alimentando expectativas de valor absurdamente elevadas e diferidas para um momento indeterminado”* (Pardal e Lobo, 2011: 21-22). Desta forma é possível relacionar a política fiscal com a POT, com ganhos em ambos os domínios.

6.6 Insustentabilidade do ciclo imobiliário

O BCE (2009) refere que na Europa não se registaram práticas de crédito *“sub-prime”* (Etxarri *et al.*, 2012), contudo as garantias que eram dadas aos bancos pelos devedores, cobriam apenas uma pequena percentagem do montante total do empréstimo, o que significa que era fácil aceder a um crédito hipotecário⁴⁰ - o que não aconteceu foi a titularização dos créditos *“sub-prime”* como nos EUA (pelo menos com a mesma escala e dimensão).

A evolução dos preços é um dos argumentos utilizados para confirmar a existência (ou não) de uma bolha, num determinado mercado. Em Espanha, entre 2001 e 2006, o preço médio das casas mais que duplicou com uma valorização de 150% - uma valorização intra-anual de 30% (Fundación Alternativas, 2007), enquanto entre 2007 e 2012, inverteu-se a tendência de subida, registando-se uma descida do preço médio das casas de aproximadamente 37% ou 7,4% ao ano (Etxarri *et al.*, 2012).

A tese oficial defende que existe uma rutura no ritmo de construção típico de uma bolha, mas que não existe uma evolução dos preços que evidencie a bolha especulativa no MI português. Apesar disso, há indicadores que contrariam os *“dados oficiais”*, em concreto, o valor médio dos Contratos de Compra e Venda (CCV) (€) formalizados em Portugal (Tabela 2): (i) entre 2000 e 2006, os preços médios dos imóveis transacionados duplicaram (subiram 99,7%); (ii) entre 2006 e 2012, os preços

⁴⁰ O subcapítulo da dívida privada evidencia esse facto.

médios dos imóveis transacionados caíram 37,3% (idêntico ao valor registado em Espanha); e (iii) distingue-se o pico máximo entre 2006 e 2007 (2008 nos prédios urbanos), sendo significativa a diferença entre os valores atingidos nesse período e os de 2011 e 2012 (apesar de estes se manterem acima dos valores registados em 2000 e 2001). Além destes indicadores, argumenta-se que *“a evolução recente do MI mostra uma quebra significativa no número de transações e uma queda dos preços médios. Uma situação gerada pela forte redução da procura e pela pressão vendedora dos Bancos, Estado e Famílias e pela dificuldade de absorção do edificado”* (CIP, 2012: 14). Em suma, tanto em Espanha como em Portugal existiu um ciclo imobiliário (também ao nível dos preços) dividido em duas fases (expansão e depressão): (i) entre 2000 e 2006/7 e (ii) entre 2007/8 e 2012 (a fase de expansão iniciou-se nos anos 90 e a fase de depressão prolonga-se pelo menos até aos dias de hoje, cujo futuro é ainda incerto, contudo, os intervalos definidos baseiam-se na informação da Tabela 2).

Tabela 2 - Valor médio dos CCV formalizados em Portugal, para os diferentes tipos de imóveis (2000-2012)

Período de Referência dos dados	Total	Urbanos	Rústicos	Mistos
2000	53.344	62.662	21.507	116.675
2001	55.705	66.957	18.943	112.812
2002	60.805	71.398	19.893	109.599
2003	69.275	81.532	22.787	119.504
2004	84.064	96.634	25.602	165.986
2005	93.464	111.347	24.635	168.741
2006	106.508	121.298	47.413	208.373
2007	105.308	124.405	35.372	244.971
2008	101.335	125.992	27.598	205.179
2009	90.134	115.405	21.666	167.402
2010	91.491	118.345	14.750	152.176
2011	73.379	100.709	13.315	136.040
2012	66.809	95.297	11.911	132.475

Fonte: INE (2013a)

Os impactos do ciclo imobiliário são evidentes, contudo o modelo de ordenamento do espaço urbano definido pelos PMOT mantém-se inalterado. Após o pico da bolha imobiliária, Espanha tem ainda mais de 1.671 milhões de m² de áreas edificáveis nos perímetros urbanos (solo urbano consolidado e solo urbanizável) definidos pelos IGT (Delgado Viñas, 2012) e Portugal tem uma quantidade de áreas urbanizáveis formalizadas, suficiente para quadruplicar o número de residentes atuais

(aproximando-se do número de residentes em Espanha: 40.000.000 de habitantes)⁴¹. A estratégia expansionista de ordenamento do espaço urbano é um dos principais indutores da especulação imobiliária e consequentemente, da formação do ciclo imobiliário, pelo que se revela totalmente insustentável. Ora se a POT em vez de conter a especulação imobiliária, estimula a mesma, então esta não pode ser eficiente no cumprimento dos seus objetivos⁴². Como resultado desta política criou-se um excesso de oferta imobiliária: (i) terrenos urbanizáveis sem qualquer utilização e obra iniciada, (ii) loteamentos parcialmente executados e grande número de lotes vagos; (iii) e edifícios de habitação, armazéns, lojas, escritórios e centros comerciais vazios. A aprovação avulsa de OL e a definição de extensas áreas de solo urbanizável liberalizou de tal forma o território, que as construções e as infraestruturas afastaram-se cada vez mais dos centros das cidades. Esta questão não é privada. O regulador não cumpriu a sua função de ordenar o crescimento dos centros urbanos para benefício da sociedade, favorecendo um conjunto restrito de agentes (proprietários) com maior ou menor influência económica e política, através da rentabilização das respetivas propriedades. Atualmente, mesmo sem procura, os proprietários (se não tiverem contraído dívidas) mantêm-se confortavelmente à espera do retorno da fase de expansão do ciclo imobiliário, independentemente do contexto atual e das dificuldades existentes⁴³. Ao passo, que os custos da expansão das cidades (manutenção dos espaços públicos e das infraestruturas) são transferidos para os utilizadores e contribuintes.

O crescimento das periferias tem conduzido ao abandono do edificado mais antigo, localizado nos centros das cidades. A questão centra-se no valor do solo. Os PMOT, regra geral, projetam a sobredensificação das áreas centrais e em simultâneo, constituem largas extensões de solo urbanizável ao redor de todo o perímetro urbano consolidado. Esta situação fomenta a valorização das carcaças de edifícios (sem condições de utilização) e dos lotes vagos (expectantes) localizados nos centros históricos. Depois, sucede que uma parte significativa destes imóveis está fora de mercado, o que inflaciona os preços, nestas áreas, visto que se cria uma “escassez

⁴¹ Os P1 e P2 referem este número.

⁴² Tanto o TM como a VU da CME concordaram que os PMOT têm sido ineficientes na regulação do MI.

⁴³ Os três promotores contactados, quando questionados acerca das expectativas para a recuperação do investimento realizado, referiram que continuarão a aguardar por novos tempos de bonança no MI.

artificial de solo” que é compensada pela extensa área de solo urbanizável definida em torno do perímetro urbano consolidado (George, 2009 [1871]; Gaffney, 2009). Existe uma deslocação da atividade de construção do interior dos centros urbanos para áreas cada vez mais afastadas desse centro. O valor do solo aumenta nas áreas urbanizáveis porque o rendimento gerado pela utilização rústica do solo (utilização atual) é, em regra, inferior ao rendimento potenciado pela alteração do uso do solo existente para um uso urbano. A escassez de solo disponível a preços próximos do rendimento corrente do imóvel nas áreas centrais transfere a atividade construtiva para as periferias, onde o solo é mais barato. Esta explicação é o que justifica o peso reduzido da reabilitação urbana no total da atividade de construção em Portugal e em Espanha.

Também as Áreas Naturais Protegidas são afetadas pelo ciclo imobiliário. Ecologistas en Acción (2007) citados por Delgado Viñas (2012: 625) referem que “*as áreas litorais e as áreas com proteção especial, que não são urbanizáveis, por princípio legal, ou apenas o são em condições muito especiais, não estão livres de sofrer os efeitos do urbanismo predador e selvagem e são muito vulneráveis à especulação imobiliária*”. Ao serem definidas como “*áreas non-aedificandi*”, em regra, deveriam estar salvaguardadas das dinâmicas de alteração do uso do solo existente. No entanto, a pressão dos promotores imobiliários é elevada. No contexto neoliberal de mercado, os imóveis situados nestas áreas ou em solos destinados a servidões administrativas (RAN e REN) têm um valor baixo. No entanto, a procura por imóveis nestas áreas é elevadíssima (por exemplo, associada ao Turismo), associada às condições naturais do património existente. Numa primeira fase, os promotores pretendem obter grandes rentabilidades ao adquirir terrenos, inseridos nestas áreas restritas, com um baixo investimento, para posteriormente, obterem a licença de loteamento, que permite multiplicar o valor da propriedade e concretizar o empreendimento. No entanto, quer se construa o empreendimento ou não, a valorização do terreno mantém-se, devido à autorização de loteamento emitida: o regulador assume protagonismo, visto que a especulação é legalizada pela autorização de loteamento, emitida por uma entidade pública.

Outra questão relacionada com as ANP é levantada por Delgado Viñas (2012: 628) quando argumenta que “*o sistema de delimitação das ANP nos planos de ordenamento é incipiente, visto que permite a sobredensificação das áreas envolventes*”. Esta situação é evidente na costa mediterrânica e na costa algarvia. As

áreas de fronteira das áreas protegidas têm um elevado interesse para os especuladores. Não apenas pelas características da área envolvente (proximidade a área com elevado potencial paisagístico), mas sobretudo pela escassez de solo com capacidade construtiva (autorizada) existente naquela área, o que acaba por inflacionar os preços. O proprietário de um terreno localizado na fronteira de uma ANP acaba por ser privilegiado pelas restrições à urbanização existentes na propriedade vizinha. O regulador deve conter esta pressão dos proprietários de terrenos localizados na envolvente de ANP, contudo, durante o último ciclo imobiliário não foi isso que aconteceu, ou seja, permitiu-se a sobredensificação destas áreas, com custos territoriais difíceis de quantificar.

6.7 Entraves à mudança

A fragilidade orçamental da AP, de um modo geral, e dos municípios, em particular, é um forte entrave à correção dos desequilíbrios criados pela dinâmica expansiva do ciclo imobiliário. A apropriação integral das mais-valias pelos privados (re) tirou uma importante fonte de receita municipal. Em simultâneo, a aprovação avulsa de loteamentos e a delimitação de áreas urbanizáveis de excessiva dimensão fragmentaram os perímetros urbanos consolidados, conduzindo ao aumento dos custos com a gestão e manutenção das infraestruturas (e às vezes com a sua construção quando o promotor acaba por não executar na íntegra o que estava proposto). Estes factos e o reconhecimento da importância da intervenção das autarquias na correção de falhas registadas no processo de urbanização pode ser comprovada pela seguinte transcrição: *“A CM é formalmente responsável pelo completamento da infraestruturização. Contudo, na realidade, os municípios não têm capacidade financeira para atuar nestas situações”* (Pardal e Lobo, 2011: 167). A situação agravou-se na fase expansiva do imobiliário, quando a colmatação das obras de urbanização feita pelos municípios era concretizada através do recurso ao crédito, aumentando assim a sua dívida (Bingre do Amaral, 2011) – o que explica uma parte dos problemas de endividamento dos municípios. Como o autor refere, tal só foi possível porque as taxas de juro dos empréstimos eram relativamente baixa, sustentando que este recurso ao crédito só comprova que a taxa dos encargos de urbanização (dos quais estavam altamente dependentes (CIP, 2012)) coletados pelo município são insuficientes para garantir um montante capaz de compensar as despesas geradas pelo próprio empreendimento. De forma a prevenir o acumular de erros resultantes da incompleta fase de infra-

estruturação, uma das soluções propostas é impedir a venda dos lotes e o seu registo na matriz cadastral até que seja concluída a fase de infraestruturação (Pardal e Lobo, 2011)⁴⁴.

Ao mesmo tempo, a programação dos investimentos públicos municipais tem sido, em muitos casos, desastrosa. Por exemplo, os investimentos em equipamentos e infraestruturas: existiu uma produção exagerada de equipamentos culturais, desportivos ou de educação, que se revelaram sobredimensionados em função da sua utilidade. Estes investimentos estavam salvaguardados por empréstimos a fundo perdido financiados pela UE no âmbito dos Programas de Financiamento dos Quadros Comunitários de Apoio; porém, além de não cobrirem a totalidade do valor necessário para garantir a execução do empreendimento (cobriam no máximo 85% do investimento total), os encargos com a manutenção são responsabilidade do município. Ao constatar que alguns destes equipamentos não geravam qualquer benefício (a análise do benefício não se baseia apenas em fundamentos económicos e financeiros, mas também em termos de capacidade/dimensão face à utilização real que é feita do equipamento) para o município, alguns destes acabaram por ser concessionados a empresas privadas, que alteraram a utilização para que foi programada a construção do equipamento, colocando em causa a sua adequação inicial, em termos de prioridade de investimento. Também aqui se recorreu ao crédito para executar os investimentos previstos. Uma das soluções passa pelo reforço da ligação entre os fundos estruturais e os PMOT, fomentando uma melhor compatibilização entre a aplicação dos investimentos e a gestão do território.

Os municípios na elaboração dos PDM de primeira geração delimitaram extensas áreas de solo urbanizável (Pereira, 2003). No entanto, e em virtude do contexto atual, quer em termos económicos, quer em termos demográficos, é pouco provável que a procura absorva o excesso de oferta de solo urbanizável já infraestruturado, quanto mais a totalidade dos espaços urbanizáveis definidos pelos PDM. Perante este facto, a AL necessita de novos meios e formas de intervenção que consigam minimizar os impactos produzidos pelo ciclo expansionista das últimas décadas. Assim sendo, torna-se fundamental, a conclusão dos processos de revisão dos PDM, com uma redução significativa das áreas de solo urbanizável e com medidas de desincentivo à retenção

⁴⁴ O artigo 49º do RJGT (DL 46/2009 de 20/02) legaliza a transação de lotes legalmente (ou “virtualmente”) constituídos.

especulativa de solos sem utilização (quer de edifícios, quer de terrenos). De facto, o Decreto Regulamentar nº11 de 29 de maio de 2009 que estabelece as orientações e os critérios para a definição da classificação e da qualificação do uso do solo, coloca ênfase na reclassificação do solo urbano como solo rural, destacando *“as situações em que o Município não procede à (sua) programação através da correspondente inscrição no plano de atividades municipal e, quando aplicável, no orçamento municipal, e ainda nas situações em que, tendo procedido a essa inscrição, não a concretiza no prazo previsto para a execução do plano, salvaguardando-se no entanto os direitos que hajam sido validamente constituídos e que como tal se mantenham”*. Este ponto levanta algumas contradições: por um lado reconhece a necessidade de reduzir as áreas de solo definidas como urbanizáveis, mas por outro lado, deve salvaguardar os direitos constituídos, o que significa que, nas situações em que tal venha a suceder, os proprietários devem ser indemnizados através de um processo de expropriação por utilidade pública. O problema que se coloca é que as indemnizações calculadas, de acordo com os critérios definidos pelo Código das Expropriações (1999) lesam o Estado, em benefício do proprietário privado, visto que este estabelece que *“o cálculo do valor de indemnização de um prédio depende da classificação que lhe é dada em instrumento de gestão territorial”* (Pardal e Lobo, 2011: 90) à semelhança do que sucedeu também em Espanha⁴⁵. O que na prática legitima como adquiridas pelos privados as mais-valias concedidas pelos planos (Pardal e Lobo, 2011). É consensual que os proprietários alvo de expropriação devem ser indemnizados por valores acima dos valores de mercado (com ressalva para valores médios de mercado com forte componente especulativa, ou seja, muito acima dos valores de rendimento dos imóveis), contudo não pode ser o processo de expropriação a fomentar a especulação imobiliária (Pardal e Lobo, 2011). Como referem alguns autores, após a inversão do ciclo imobiliário (da fase de expansão para a fase de depressão), o único meio dos proprietários obterem os valores especulativos que pretendiam pela transação dos seus imóveis era através dos processos de expropriação por utilidade pública⁴⁶. A fórmula de

⁴⁵ As autarquias valorizaram artificialmente os terrenos através da concessão de ALVLOT e de ALVCON, conseguindo criar obstáculos à sua própria gestão, devido às dificuldades de expropriação desses mesmos terrenos (custos associados) para a localização de equipamentos públicos indispensáveis ao correto funcionamento do espaço urbano (Romero *et al*, 2012).

⁴⁶ Ver Audição Parlamentar nº136-CAOTPL-XII, discurso do Prof. Bingre do Amaral.

cálculo do valor de indenização por expropriação de utilidade pública impossibilita a concretização das orientações referidas pelo DR, e assim assegurar os objetivos definidos pelo mesmo, nomeadamente, “evitar a criação de bolsas de terrenos puramente especulativas e assegurar a prossecução programada das opções de planeamento municipal” pelo que se mantém as condições impeditivas de evolução e de mudança das políticas de ordenamento do território. A nova LBGPPSOTU prometia alterações a este nível, no entanto, estas questões críticas acabaram por não ter o desenvolvimento esperado.

As orientações (DGOTDU, 2007) seguem no sentido de reduzir a área de solo definida como “urbanizável” (a LBGPPSOTU elimina esta classificação), no entanto, outro entrave à reclassificação do solo tem a ver com a questão do valor dos ativos de proprietários, promotores imobiliários e instituições financeiras. A crise tem como uma das principais causas a falta de liquidez da banca (Gaffney, 2009)⁴⁷. Os bancos recebem crédito de outras instituições (bancos centrais, internacionais, investidores – quando estão cotados em bolsa), que vencem no curto prazo, e quando se expõem em demasia na concessão de crédito para a execução de empreendimentos imobiliários ou para a aquisição de habitação, ficam reféns, em primeiro lugar, do cumprimento do pagamento das prestações de crédito acordadas (estes são empréstimos de longo prazo – ou seja, a recuperação do capital emprestado demora mais tempo, do que o prazo que a banca tem para cumprir com a amortização dos empréstimos de curto prazo contraídos), ainda que, o solo, em fases de expansão, acabe por servir de garantia (visto que tende sempre a valorizar) ao capital concedido, contudo quando os preços do solo caem, a tendência é acumulação de ativos tóxicos por parte da banca como resultado do incumprimento dos devedores (empresas e famílias). O não reconhecimento da existência de uma bolha imobiliária permite manter os preços do solo relativamente altos, de forma, a “disfarçar” os balanços da banca. A redução/eliminação das “áreas urbanizáveis” constituiria um novo rombo no valor dos ativos – ocorreria uma situação de “*negative equity*”, devido à desvalorização dos ativos face ao valor da dívida. A frágil situação de liquidez dos bancos, a par da reclassificação das áreas urbanizáveis como áreas de solo rústico,

⁴⁷ Esta falta de liquidez resulta da ausência de rentabilização de um vasto conjunto de ativos e em particular, quando as garantias de um dado empréstimo são o solo, os bancos acabam por perder liquidez (Gaffney, 2009). Perante a incapacidade do sistema financeiro em rentabilizar os ativos em carteira, é o ordenamento do território através dos seus instrumentos quem sustenta o valor dos ativos bancários.

empurraria algumas das principais entidades financeiras para a falência. No entanto, perante o diagnóstico da situação atual e ponderando os cenários futuros coloca-se seguinte questão: a contínua ocultação do problema (bolha imobiliária) é sustentável a médio/longo prazo?

7. ESTUDO DE CASO – ENTRONCAMENTO

7.1 Contexto

O Entroncamento nasce em meados do século XIX, a partir do nó de ligação ferroviária da linha do Norte (Lisboa-Porto) com a linha do Este (com ligações à Beira Baixa e ao Alto Alentejo) (CME, 2009). A acessibilidade gerada pelo transporte ferroviário foi o principal motor da expansão do aglomerado. No presente, as ligações rápidas a Lisboa e Coimbra, através de serviço de transporte de passageiros (Intercidades e Alfa Pendular) demoram, em média, uma hora, conferindo competitividade ao Entroncamento ao permitir o reforço das relações funcionais com a Área Metropolitana de Lisboa (AML). O serviço de transporte de passageiros favorece a mobilidade ferroviária, sobretudo nas deslocações casa-emprego, aos residentes do Entroncamento e dos municípios envolventes.

Também o transporte ferroviário de mercadorias confere competitividade e dinamismo à cidade, uma vez que se localiza no “ponto de encontro” de várias ligações, nomeadamente, Lisboa-Porto e ligações diretas a Espanha. Por esta razão, um dos principais ramos de negócio, presentes no território e ligado à ferrovia, é o sector da logística e de armazenamento de contentores (sector de atividade económica impulsionado pela localização do Terminal de Contentores do Entroncamento (MSC), inaugurado em 2009, com um parque de contentores de 30.000 m² com ligação direta à linha do Norte).

O atrativo inicial à fixação da população, e que esteve na base da dinâmica urbanística da cidade, foi a facilidade de deslocação via transporte ferroviário. As pessoas adquiriam casa no Entroncamento, mesmo que trabalhassem em Lisboa ou em Coimbra. A principal justificação é o preço mais baixo da habitação quando comparado com os preços médios em Lisboa (o valor do m² de habitação é inferior em cerca de metade, nos últimos anos) e ao mesmo tempo, apresenta preços significativamente inferiores aos valores médios registados em Coimbra (Anexo 5).

A acessibilidade criou uma dinâmica, que se traduziu num crescimento exponencial da cidade reforçado a partir da década de 60, pela legalização da promoção

de solos urbanizados por parte dos privados⁴⁸. Uma localidade que até então era predominantemente ligada ao sector ferroviário (indústria ferroviária) transformou-se gradualmente numa cidade cada vez mais centrada na função residencial. O Plano Estratégico do Entroncamento (CME, 2009: 23) aponta para o risco de suburbanização da cidade, quando refere que “*o Entroncamento corre o risco de aproximar-se de um cenário típico dos dormitórios estabelecidos em torno das principais áreas metropolitanas*”. Contudo, o presente estudo pretende comprovar que esse deixou de ser um risco, tornando-se antes uma consequência do modelo de ordenamento do território adotado. A comparação funcional e urbanística entre o Entroncamento e os subúrbios da linha de Sintra (Massamá, Cacém), na AML, é evidente – no entanto, importa referir que ao contrário das localidades referidas, o transporte rodoviário, no Entroncamento, tem um peso importante apenas à escala local, enquanto na AML tem uma dimensão metropolitana, em virtude da curta/média duração dos trajetos. Contudo, o modelo de desenvolvimento urbano é comparável.

A prerrogativa da urbanização colocada na mão da iniciativa privada⁴⁹ conduziu à promoção de novos espaços urbanos, a maioria com pouco rigor urbanístico (o foco dos privados está na obtenção de ganhos económicos e não em “fazer cidade” apostando na qualidade da construção e dos espaços públicos – valorização dos aspetos quantitativos em contrapartida com os aspetos qualitativos), o que se traduziu na proliferação de novas áreas urbanas desqualificadas, formando tecidos urbanos descontinuados e dispersos pelo território. Este modelo urbano carrega vários desperdícios, entre os quais: (i) solo, evidente pela quantidade de lotes vagos no perímetro urbano; (ii) energético, pois a constituição de novas áreas urbanas cada vez mais afastadas do centro da cidade conduz ao aumento das deslocações via transporte rodoviário. Esta situação sucede mesmo quando as pessoas procuram o transporte ferroviário, por o local de residência ser cada vez mais afastado da estação (localizada no centro da cidade); (iii) orçamentais, com a construção e manutenção das infraestruturas e dos equipamentos (arruamentos, jardins, escolas, centros de saúde e hospitais, redes de abastecimento de água, redes de saneamento e drenagem de águas

⁴⁸ DL n.º 46.673 de 29 de novembro de 1965.

⁴⁹ A problemática não se deve centrar apenas nos promotores privados, mas também nas dificuldades que o regulador tem para contrariar os interesses dos proprietários.

residuais, redes de iluminação pública). Na realidade, a expansão da cidade não é proporcional ao aumento dos recursos financeiros necessários para a preservação das áreas urbanas.

7.2 Demografia, edificado e alojamentos

Dos 308 municípios em Portugal, o Entroncamento é o segundo mais pequeno em área (13,73 km²), embora contabilize 20.421 habitantes (2012) (Tabela 3), o que se traduz numa elevada densidade populacional (à escala nacional), de 1.487 habitantes por km² (INE, 2014a). Em termos de evolução demográfica constata-se que a população residente teve um acréscimo de 25,5% (de 14.658 em 1991 para 18.399 residentes em 2001). A partir da primeira década do século XXI, o crescimento populacional desacelerou, caindo a taxa de variação 15% em comparação com a registada na década anterior. Esta quebra não impediu o crescimento populacional, com valores a rondar os 10,5%, chegando em 2011, aos 20.322 habitantes. A acompanhar o crescimento populacional, está o crescimento do número de famílias (Tabela 4), que aumentou em 20%, entre 2001 e 2011 (de 6.725 para 8.074 famílias).

Entre 2001 e 2011, confirma-se um crescimento dos alojamentos e dos edifícios (Tabela 5). Nos primeiros registou-se uma variação de 22% (aumento de 1.993 alojamentos: de 8.721 para 10.715), enquanto nos segundos superou os 12% (aumento de 475 edifícios: de 3.676 para 4.150).

A proporção entre a população residente (20.322) e o número de famílias (8.074), em 2011 aponta para um valor médio de 2,5 pessoas por família. A relação entre o número de famílias e o número de alojamentos permite aferir uma estimativa ao número potencial de alojamentos vagos⁵⁰. Antes disso, calculou-se o “potencial de população residente”⁵¹, que corresponde a 26.787 habitantes. Por sua vez, a diferença resultante deste valor e do número da população residente em 2011 (20.322 habitantes), indica uma capacidade atual para acolher até 6.465 novos residentes. Este excedente de

⁵⁰ Refere-se ao valor potencial, visto que se está assumir que existe uma família por alojamento, o que na realidade pode não se verificar. Tanto pode existir mais do que uma família por fogo, como não existir nenhuma, logo este dado é apenas uma estimativa com base num pressuposto.

⁵¹ Significa que com a oferta de habitação existente, naquele momento, havia condições para alojar um número potencial de residentes – de acordo com o pressuposto assumido. Para calcular este valor utilizou-se a seguinte fórmula para o ano de 2011: (nºde alojamentos x dimensão média de um agregado familiar) = potencial de população residente.

habitação existente, em 2011, permitia fixar o equivalente a 31,81% da população residente, logo a capacidade existente permite acolher um número de habitantes, superior ao crescimento da população, em termos absolutos, entre 1991 e 2012 (5.763 novos residentes). De momento, é possível calcular o número de alojamentos necessários (assumindo uma ocupação a 100%) para acolher a população residente em 2011⁵², logo seriam suficientes 8.128 fogos para garantir uma ocupação a 100%. Em todo o caso, deve sempre existir um excedente, de forma a lidar com a incerteza constante que caracteriza as dinâmicas territoriais. Contudo, dos 10.715 alojamentos existentes ter 2.587 fogos vagos ou devolutos (24%) é claramente excessivo, face à dimensão e às estimativas existentes para o futuro crescimento da cidade.

Tabela 3 - População residente e respetiva variação, no município do Entroncamento (1991-2012)

Período de Referência dos dados	População Residente	Variação da População	Taxa de Variação da População (%)
1991	14.658	...	...
2001	18.399	3.741	25,52
2011	20.322	1.923	10,45
2012	20.421	99	0,49

Fonte: Adaptado de INE (2014a)

Tabela 4 - Número de famílias e respetiva evolução temporal, no município do Entroncamento (2001 e 2011)

Período de Referência dos dados	Nº de Famílias	Variação do Nº de Famílias	Taxa de Variação do Número de Famílias (%)
2001	6.725	...	...
2011	8.074	1.349	20,06

Fonte: Adaptado de INE (2012a)

Tabela 5 - Número de alojamentos e de edifícios e respetiva evolução, no município do Entroncamento (2001 e 2011)

Período de Referência dos dados	Nº de Alojamentos	Variação do Nº de Alojamentos	Taxa de Variação do Nº de Alojamentos (%)
2001	8.722	...	...
2011	10.715	1.993	22,85
Período de Referência dos dados	Nº de Edifícios	Variação do Nº de Edifícios	Taxa de Variação do Nº de Edifícios (%)
2001	3.676	...	...
2011	4.150	474	12,89

Fonte: Adaptado de INE (2011a; 2011b)

⁵² Através do seguinte raciocínio: (nº de alojamentos x população residente) / potencial de população residente = nº de alojamentos necessários para fixar a população residente.

7.3 Evolução do ritmo de construção

O crescimento demográfico impulsiona o ritmo de construção. Com efeito, para estudar a evolução do ritmo de construção teve-se em conta: (i) o número de licenças de construção de edifícios, por tipo de obra (obras de: construção nova; ampliação; alteração; reconstrução; ou demolição) (Fig.6); (ii) o número de obras concluídas, por tipo de obra (Fig.7); e (iii) o número de fogos licenciados em construção nova (Fig.8). O período de referência dos dados abrange o intervalo entre 1995 e 2012. Nos dois primeiros indicadores é ainda destacado o volume total de obras de edificação para construção nova por tipo de utilização final (habitação ou outros usos) (Anexos 6 e 7). A informação centra-se no volume de construção nova, devido ao peso deste tipo de obra no total de licenças concedidas (87%) ou ainda no total de obras concluídas (89%) (Fig.6 e Fig.7).

Entre 1997 e 2003 registou-se o maior volume de licenças de construção concedidas (Fig.6). Em média, licenciou-se, por ano, a construção de 120 edifícios, dos quais 110 para construção nova. No somatório geral, constata-se que foram licenciadas 844 obras de edificação, das quais 774 (91%) correspondem a construção nova. E do total de licenças concedidas para construção nova, neste mesmo período, 720 destinaram-se à função residencial (93%) (Anexo 6).

Neste período ocorreram oscilações, no número de licenças concedidas (Fig.6). O primeiro pico surge em 1997, onde o número de licenças aumentou de 75 (em 1996) para 111. O pico seguinte ocorre em 2001, ano onde se concentra o maior número de licenças (143). O total de licenças para construção nova, em 2001 (132), é igual ao total de licenças para construção nova nos últimos 5 anos (2008-2012). É notória tanto a desaceleração do número de licenças, como o excesso de licenças de construção (em particular para construção nova) durante o “boom” do ciclo imobiliário (Fig.6).

A primeira quebra (de um total de 3) no número de licenças ocorre entre o ano de 2001 (pico máximo) e o de 2004, onde o total de licenças para construção caiu de 143 para 83 (uma diferença de 60 licenças em menos de 4 anos). Nos mesmos anos, as licenças para construção nova caíram de 132 para 71 (menos 61 licenças), uma diferença proporcional (em volume) à queda no total das licenças de construção concedidas. Em suma, o número de licenças caiu aproximadamente 42% no total de licenças para qualquer tipo de obra e nas licenças para construção nova, a queda rondou

os 54%. Entre 2004 e 2006 existe um novo crescimento anual do número de licenças, ainda que ligeiro – nas licenças para construção nova a subida é mais acentuada em 2006, pois em 2005, ainda se registou uma quebra face aos valores de 2004 (Fig.6). A segunda quebra no número licenças regista-se entre o ano de 2006 e o de 2008/09 (origem da crise). Em 2006, o volume de licenças chegou às 93, contudo em 2008 era de apenas 44 e em 2009 de 41. O mesmo sucede-se com as licenças para construção nova que, em 2006, contabilizavam 79 licenças e, em 2008, eram apenas 31. Nos três anos compreendidos entre 2006 e 2008, o volume de licenças para todo o tipo de obras caiu 53% e o volume de licenças para construção nova teve uma queda superior a 60%. Em 2010 regista-se nova recuperação (pouco significativa), contudo os dados referentes aos anos mais recentes (2011 e 2012) revelam os números de licenças mais baixos do período. Entre 2010 e 2012 registou-se uma quebra no total de licenças para todo o tipo de obras, de 49 para 14 (71%). Comparando com o valor registado em 2001, o volume de licenças para o total de obras de construção caiu em 10 vezes (de 143 para 14). Nas licenças para construção nova, a quebra apresenta valores ainda mais significativos: também em 11 anos, a queda foi superior em 18 vezes (o valor registado em 2012 foi de apenas 7 licenças o que compara com os valores de 2001 - 132 licenças). A predominância de edifícios destinados ao uso residencial é evidente, no volume de licenças de construção nova, pelo que as quebras registadas neste indicador correspondem igualmente às quebras registadas no número de licenças para construção nova de habitação (Anexo 6): o pico máximo de licenças para o uso habitacional (129) foi registado no mesmo ano (2001), assim como o valor mínimo de licenças (2 em 2012). Esta queda no número de licenças para construção nova para uso habitacional superou os 98%, considerando os dois anos (2001 e 2012).

Figura 6 - Evolução do número de licenças de construção emitidas (total e construção nova), no município do Entroncamento (1995-2012)



Fonte: Adaptado de INE (2014b)

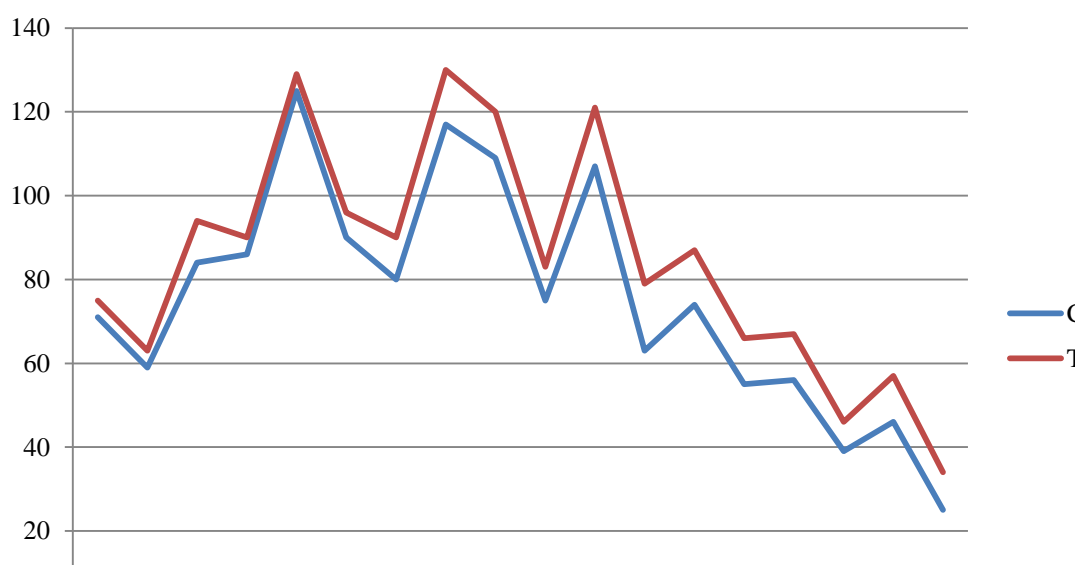
O número anual de obras concluídas, por tipo de processo de construção, complementa o raciocínio acerca da evolução do ritmo de construção (Fig.7 e Anexo 7). Distinguem-se dois períodos, marcados por dinâmicas distintas, no volume de obras concluídas (total e construção nova), nomeadamente, (i) entre 1997-2005 e (ii) entre 2008 e 2012. No primeiro, em média, por ano, concluíram-se 105 obras de edificação, das quais 91% correspondem a construção nova. Também neste período, em média por ano, edificaram-se 88 novas construções para uso habitacional (Anexo 7). Enquanto, entre 2008 e 2012 concluíram-se, em média por ano, 54 obras de edificação, das quais, 44 eram obras de edificação para construção nova (82%). Do primeiro para o segundo período, o volume médio anual de obras de edificação concluídas caiu 49% e em simultâneo, o mesmo indicador centrado na construção nova caiu 54%. Regista-se ainda que a queda na produção de imóveis para uso habitacional chegou aos 58% (Anexo 7).

No número de obras de edificação concluídas identificam-se vários picos, em concreto, em 1999, 2002, 2003 e 2005, com valores de 129, 130, 120 e 121 obras de edificação concluídas, respetivamente, das quais, 125, 117, 109 e 107 correspondem a obras de edificação de construção nova (Fig.7). Estes dados revelam o seguinte: em quatro anos concluíram-se 500 obras de edificação e destas, 458 corresponderam à construção de edifícios novos. Se em 2011, o Entroncamento somava um total de 4.150

edifícios, então nos quatro picos/anos identificados, onde se concluíram 458 novos edifícios, construiu-se o equivalente a 11% do total de edifícios existentes em 2011 (em apenas 4 anos construiu-se 11% da cidade). Estes números são significativos e confirmam o “boom” da construção no Entroncamento, no final dos anos 90 e princípios da década de 2000-2010. Ao mesmo tempo, o número mínimo é atingido em 2012, onde apenas se concluíram 34 obras de edificação, das quais 25 foram obras de construção nova. Comparando com o último ano do “boom” (2005) regista-se uma queda no volume de obras concluídas equivalente a 72% e no volume de obras novas concluídas, o valor fica próximo dos 77%.

Em síntese, sabendo-se o total de construção nova concluída durante este ciclo (sem incluir 2012) e o número de edifícios, em 2011 (4.150) obtém-se uma perceção do peso da construção nova durante 17 anos (1995-2011), no crescimento da cidade: o número de obras de construção nova para uso habitacional concluídas, nestes 17 anos, ascendeu a 1.336 edifícios que corresponde a 89% do total de obras de edificação concluídas e 32% dos edifícios existentes. Este indicador justifica a especialização funcional da cidade no uso residencial.

Figura 7 - Evolução do número de edifícios concluídos (total e construção nova), no município do Entroncamento (1995-2012)

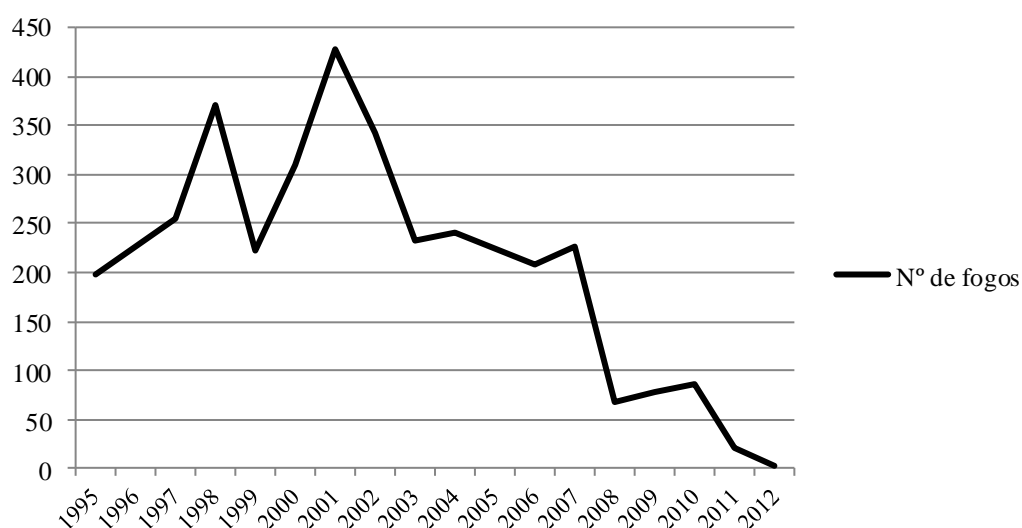


Fonte: Adaptado de INE (2014c)

Por último, importa analisar o número de fogos licenciados em construções novas para concluir o estudo da evolução do ritmo de construção (Fig.8). Entre 1995 e 2012 foram licenciados, em construções novas, 3.739 fogos. Os picos máximos e os mínimos neste indicador coincidem com os picos registados nos restantes indicadores,

ou seja, os anos com maior número de fogos licenciados (em construções novas) foram 1998 (finais da década de 90) e 2001 (início da década 2000-2010) e, em simultâneo, os valores mínimos ocorreram em 2011 e 2012 (sobretudo a partir de 2008). A expansão do ciclo imobiliário ocorre entre 1995 e 2007, no entanto, o “boom” do volume de fogos licenciados concentra-se entre 1998 e 2002. Neste período foram licenciados 1.673 fogos (44% do total de fogos licenciados). Entre 2008 e 2012, dá-se a maior quebra no volume de fogos licenciados em construções novas, tendo sido aprovados apenas 253 fogos (6,67% do total de fogos licenciados). Considerando, os fogos licenciados nos dois períodos (1998-2002 e 2008-2012), regista-se uma quebra de aproximadamente 85%. No último ano (2012) só foram licenciados dois fogos em construções novas. Em 11 anos (entre 2001 e 2012) o número de fogos licenciados caiu de 428 para 2, traduzindo uma queda superior a 99%.

Figura 8 - Evolução do número de fogos licenciados em construção nova, no município do Entroncamento (1995-2012)



Fonte: Adaptado de INE (2014d)

7.4 Atividades económicas

As atividades industriais ligadas ao sector da ferrovia e dos transportes continuam a ter um peso significativo no Entroncamento, mas as atividades imobiliárias foram o sector de atividade económica que mais cresceu e contribuiu para a dinamização económica da cidade. Os sectores de atividade que apresentam o VAB mais elevado são (i) a indústria transformadora, em particular, o segmento desta indústria ligado à ferrovia (por exemplo, a EMEF – Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário – que tem como uma das principais áreas de atividade a

produção/fabrico de vagões e de material circulante) e de apoio à construção (no fabrico de materiais e equipamentos de apoio ao processo de construção); (ii) o sector dos transportes e armazenagem; (iii) o sector da construção; e (iv) o comércio por grosso e a retalho (INE, 2014e). Relativamente ao VAB médio por empresa, os valores mais elevados são também registados nos sectores de atividade económica acima mencionados, substituindo apenas o sector do comércio por grosso e a retalho pelo sector do imobiliário. Este último e o sector da construção são os que apresentam maiores oscilações durante este período.

O peso do imobiliário, no VAB total, apresenta um máximo de 5,57%, em 2007, que coincide com o pico da bolha imobiliária (Tabela 6) e o valor percentual mais baixo corresponde a 0,96% em 2011. Quanto ao sector da construção, o valor mais elevado (VAB/todos os sectores da economia) é de 12,53%, em 2005 e o mínimo regista um peso de 3,27% em 2012 (Tabela 6). Agregando o peso dos dois sectores no total do VAB, comprova-se a influência preponderante destes na dinâmica económica, sobretudo entre 2004 e 2009. Em 2005 não existem dados para o VAB do imobiliário, contudo é neste ano, que o sector da construção apresenta o VAB mais elevado (12.452.628,00€). O peso da construção e do imobiliário no VAB calculados para o Entroncamento são comparáveis com os valores médios registados a nível nacional: entre 2004 e 2009⁵³, estes sectores têm um peso no VAB total do município superior a 12% (Tabela 7). Estes dados englobam os valores dos anos de 2008 e 2009, onde já se evidencia os primeiros sinais da quebra na produção destes dois sectores. Em síntese, entre 2007 e 2012 existiu uma quebra de 10,69% no peso destes dois sectores de atividade, no total do VAB – caiu de 15,23% para 4,54%.

Para complementar a análise ao dinamismo económico do imobiliário e da construção importa estudar a evolução do VAB médio por empresa. Os dois sectores de atividade económica juntos tiveram, entre 2004 e 2009⁵⁴, um VAB médio por empresa superior ao VAB médio por empresa no total dos sectores de atividade económica (Tabela 8). Em 2007, o VAB médio por empresa, no sector do imobiliário apresentou

⁵³ Sem contar com o ano de 2005, porque não existem dados publicados para esta data.

⁵⁴ O imobiliário em 2009 já apresentava sinais evidentes de quebra no excedente de exploração, visto que o VAB médio por empresa apresenta valores inferiores ao VAB médio por empresa em todos os sectores de atividade.

valores 2,5 vezes superiores ao VAB médio por empresa em todos os sectores. No imobiliário, este indicador caiu de um VAB médio de 144.282,42€ por empresa, em 2007, para um VAB médio de 22.217,17€, em 2011. Em 5 anos, o VAB médio por empresa no imobiliário caiu 122.065,25€ (queda de 84,6%). O sector da construção apresenta uma evolução idêntica: o VAB médio por empresa atingiu o pico em 2005, onde chegou aos 112.185,84€. Contudo, centrando a análise entre 2007 (pico do imobiliário) e 2012, o VAB médio por empresa, caiu de 101.426,49€ para 33.428,10€, respetivamente, registando-se uma quebra no VAB médio, por empresa, de 67.998,39€ (queda de 67%).

A crise económica começa a refletir-se no VAB total, a partir de 2011 (Tabela 6). A queda no sector da construção e no imobiliário inicia-se em 2009. A relação entre a crise económica e a crise no MI confirma-se através da variação do peso conjunto destes dois sectores na fase de expansão e na fase de contração do ciclo. O peso agregado dos dois sectores apresenta um VAB médio por empresa consideravelmente superior ao VAB médio total por empresa até 2009. A partir desta data, este ciclo inverte-se: o VAB médio por empresa em todos os sectores de atividade apresenta valores superiores ao VAB médio por empresa nos dois sectores. Em 2012, o VAB médio por empresa no sector da construção era de 48.031,32€, enquanto no imobiliário, o VAB médio por empresa era de apenas 30.400,70 €. Esta análise confirma que o MI está na origem da crise económica também à escala local.

Tabela 6 - VAB (€) por sector de atividade (construção, imobiliário e total), no município do Entroncamento (2004-2012)

Período de Referência dos dados	Construção (C)	Imobiliário (I)	Total (Todos os Sectores de Atividade)
2004	8.995.488,00	2.401.259,00	88.583.718,00
2005	12.452.628,00	...	99.407.585,00
2006	9.759.200,00	2.940.719,00	92.301.755,00
2007	10.751.208,00	6.204.144,00	111.343.274,00
2008	10.243.377,00	3.115.306,00	112.196.752,00
2009	8.381.565,00	2.472.158,00	115.163.248,00
2010	5.863.355,00	2.339.173,00	123.508.767,00
2011	6.362.058,00	1.021.990,00	106.988.507,00
2012	2.741.104,00	1.058.984,00	83.766.623,00

Fonte: INE (2014e)

Tabela 7 - Peso do sector da construção e do imobiliário no VAB total (%), no município do Entroncamento (2004-2012)

Período de Referência dos dados	C/Total (%)	I/Total (%)	I + C (€)	(I+C)/Total (%)
2004	10,15	2,71	11.396.747,00	12,87
2005	12,53	...	...	...
2006	10,57	3,19	12.699.919,00	13,76
2007	9,66	5,57	16.955.352,00	15,23
2008	9,13	2,78	13.358.683,00	11,91
2009	7,28	2,15	10.853.723,00	9,42
2010	4,75	1,89	8.202.528,00	6,64
2011	5,95	0,96	7.384.048,00	6,90
2012	3,27	1,26	3.800.088,00	4,54

Fonte: Adaptado de INE (2014e)

Tabela 8 - VAB médio por empresa (€) por sectores de atividade económica (construção, imobiliário e total), no município do Entroncamento (2004-2012)

Período de Referência dos dados	Construção	Imobiliário	Total	I+C
2004	79.606,09	82.802,03	56.350,97	80.258,78 €
2005	112.185,84	...	60.065,01	...
2006	87.920,72	75.403,05	52.986,08	84.666,13 €
2007	101.426,49	144.282,42	58.849,51	113.794,31 €
2008	99.450,26	77.882,65	58.193,34	93.417,36 €
2009	82.985,79	54.936,84	60.294,89	74.340,57 €
2010	61.076,61	47.738,22	66.118,18	56.569,16 €
2011	67.681,47	22.217,17	59.339,16	52.743,20 €
2012	33.428,10	24.627,53	48.031,32	30.400,70 €

Fonte: Adaptado de INE (2014e; 2014f)

7.5 Dívida privada

O crescimento populacional dinamizou numa primeira fase o ritmo de construção, que por sua vez, promoveu o crescimento das empresas ligadas ao MI. Posto isto, importa agora perceber o papel da banca no financiamento da economia, ao longo do último ciclo imobiliário. O foco desta abordagem centra-se no “crédito concedido para habitação”, porque a informação disponível apenas distingue este último do “crédito concedido para outros fins”. A composição deste não é explícita, pelo que pode estar afeto a várias aplicações, nomeadamente crédito às empresas; crédito à construção de edifícios para uso distinto da habitação; crédito para consumo (viagens e automóveis). Todavia, importa analisar o peso do crédito à habitação no total de dívida existente, assim como a variação desta na última década.

A evolução da dívida privada (Fig.9) mostra valores que coincidem com as características de uma bolha imobiliária: (i) elevada alavancagem financeira, por parte dos bancos, e por sua vez, (ii) elevado endividamento das famílias e das empresas. Entre 2000 e 2008, o *stock* da dívida total aumentou 107%, isto é, mais do que duplicou (de

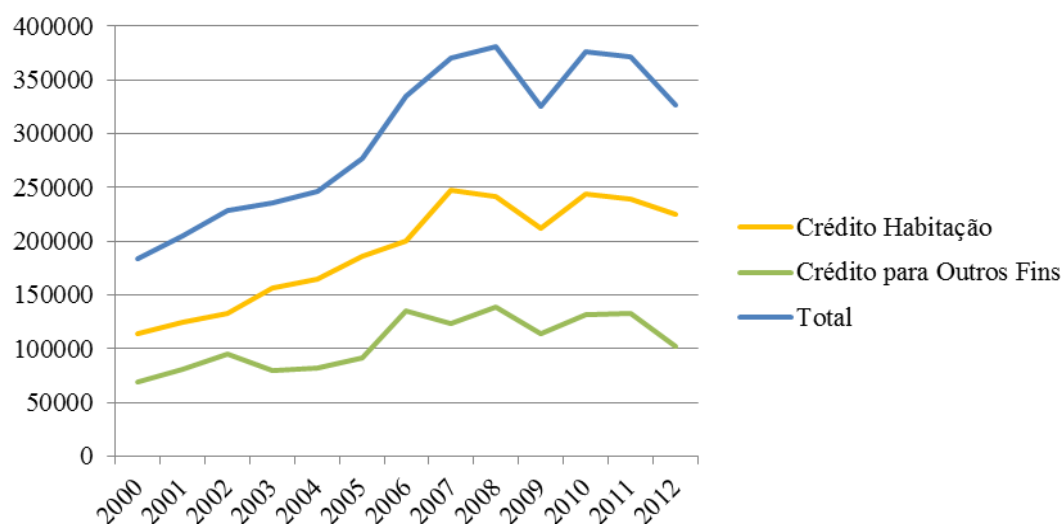
183.050.000€ para 380.431.000€). No crédito à habitação, a subida do volume de crédito concedido para o mesmo período é igualmente evidente: entre 2000 e 2008, o crédito à habitação subiu 112% (de 114.002.000€ para 241.837.000€) (Fig.9). No período subsequente (2008-2012), observa-se que o volume total de dívida caiu, mas mantém-se acima dos 300.000.000€. O mesmo sucede-se com o crédito à habitação que, apesar da contração nos últimos dois anos, mantém-se com valores próximos dos registados em 2008.

Durante 13 anos (2000-2012), a dívida correspondente ao crédito à habitação teve um peso médio superior a 64%, no total da dívida existente (Anexo 9). Em teoria, uma estrutura de dívida centrada na habitação ou no imobiliário acarreta riscos financeiros, porque o capital próprio das famílias, das empresas de promoção e construção imobiliária e dos bancos fica refém das subidas das taxas de juro e da flutuação dos preços do solo.

Acerca da dimensão da dívida privada, deve-se comparar o endividamento médio por habitante em Portugal com o endividamento médio por habitante registado no Entroncamento (Anexo 10). Este nível de endividamento está centrado, uma vez mais, na componente do crédito destinada à aquisição de habitação. Neste sentido, ficam evidentes duas situações: (i) o crédito à habitação médio por habitante no Entroncamento foi sempre superior, durante este período, ao crédito à habitação médio por habitante a nível nacional; (ii) o crédito à habitação médio por habitante, tanto no Entroncamento, como no País, subiu significativamente durante deste período: entre 2000 e 2008, o crédito à habitação médio por habitante subiu 92% no Entroncamento (de 6.359€ para 12.222€ por habitante) e a dívida média por habitante, a uma escala nacional, subiu 100% (de 4.842€ para 9.721€ por habitante). Nos últimos anos (2011 e 2012), os valores da dívida hipotecária média por habitante baixaram em ambos os casos (valores superiores a 11.000€ por habitante no Entroncamento e valores superiores a 9000€ a nível nacional). Ainda assim, os valores permanecem elevados, quando comparados com os valores registados no início da primeira década do século XXI. A principal razão para o abrandamento do ritmo de endividamento foi o aperto sentido pela banca, quando os preços dos imóveis começaram a descer (ou as taxas de juro a subir). Esta descida dos preços criou problemas de liquidez a todos os agentes envolvidos no MI. A perda de liquidez dos bancos forçou-os a aumentarem as restrições ao crédito, o que teve repercussões imediatas em 2009/2010 no ritmo de formação de

nova dívida ou de concessão de crédito à habitação. Os bancos são forçados a cortar o crédito para aumentarem os rácios de capital, o que explica a ligeira redução do volume médio de dívida para aquisição de habitação por habitante. Apesar disso, o endividamento mantém-se em níveis insustentáveis, facto que é explicado pelo aumento do incumprimento das prestações de crédito associados ao imobiliário (habitação, empreendimentos, terrenos, construção, urbanização). Com dados referentes ao incumprimento e consequentemente, ao aumento do crédito malparado, o Diário Económico (15.02.2013: 30-31) refere que em 2012, o número de casas entregues aos bancos, aumentou 67%, a nível nacional (em termos homólogos). A mesma fonte aponta que entre os dez municípios mais afetados pelo incumprimento na prestação do crédito está o Entroncamento, sendo de destacar que a maioria dos imóveis entregues aos bancos pertenciam a promotores imobiliários.

Figura 9 - Montante total da dívida (milhares de €) e por tipo de crédito (habitação ou outros fins), no município do Entroncamento (2000-2012)



Fonte: INE (2013c)

7.6 Fluidez do mercado imobiliário

Com o objetivo de analisar a fluidez do mercado de imóveis, quer urbanos quer rústicos, é pertinente perceber o comportamento recente de alguns indicadores como o número de CCV assinados por tipologia de imóvel, o respetivo valor (em milhares de €) do total de contratos realizados e ainda o valor médio (em €) por CCV concretizado.

O primeiro indicador correspondente ao número de CCV por tipologia de imóvel confirma a predominância das transações de imóveis urbanos (Tabela 9). Entre 2000 e 2012 assinaram-se 8.200 CCV de imóveis urbanos, 122 CCV de imóveis rústicos, e 29

CCV de prédios mistos⁵⁵. É patente a predominância (entre os imóveis urbanos) das transações de imóveis em regime de propriedade horizontal, que detêm um peso médio no volume de CCV formalizados no total de imóveis transacionados, classificados como urbanos de aproximadamente 75% (Anexo 11). Neste período distinguem-se duas fases do ciclo imobiliário: (i) expansão entre 2000 e 2007; e (ii) depressão entre 2008 e 2012. Na primeira fase, o volume de CCV ascendeu a 6.344 nos imóveis urbanos e a 94 nos prédios rústicos (aproximadamente 77% do total de CCV concretizados em ambas as tipologias de imóveis – sem contar com os prédios mistos). Para se compreender a dimensão da quebra do volume de CCV assinados, importa calcular o número médio de CCV formalizados em ambas as fases. Assim, (i) nos primeiros 8 anos, em média, assinaram-se, por ano, cerca de 793 CCV para transação de prédios urbanos e 12 CCV de prédios rústicos; enquanto, (ii) nos últimos 5 anos, a média anual do número de CCV formalizados caiu 53% nos imóveis urbanos e 52% nos prédios rústicos.

Tabela 9 - Nº de CCV assinados por tipo de imóvel, no município do Entroncamento (2000-2012)

Período de Referência dos dados	Urbanos	Propriedade Horizontal	Outros	Rústicos	Mistos
2000	927	744	183	18	3
2001	791	576	215	11	3
2002	755	606	149	12	3
2003	761	582	179	20	5
2004	886	586	300	8	2
2005	775	616	159	4	0
2006	760	581	179	8	4
2007	689	523	166	13	1
2008	472	385	87	9	3
2009	375	287	88	11	3
2010	432	273	159	1	2
2011	343	254	89	2	0
2012	234	178	56	5	0
Total	8.200	6.191	2.009	122	29

Fonte: INE (2013d)

O segundo indicador compreende o valor total, em milhares de €, dos CCV aprovados para as diversas tipologias de propriedades (Tabela 10). Entre 2000 e 2012 foram assinados 8.200 CCV de imóveis urbanos, no valor de 537.966.000€, 122 de imóveis rústicos com um valor total de 14.338.000€ e ainda 29 imóveis ou prédios de uso misto com um valor total contabilizado de aproximadamente 7.709.000€. No ano de 2006, o valor global dos imóveis transacionados, remontava a 67.139.000€, o que

⁵⁵ Corresponde à “classificação fiscal” de uma propriedade constituída por parcelas de dimensão idêntica atribuídas quer ao uso urbano, quer ao uso rústico.

equivale a 72% do VAB registado nesse ano, por toda a atividade económica. Todavia, distinguem-se duas fases: (i) entre 2000 e 2007, na qual se assinala uma subida continuada do valor dos CCV assinados para os diferentes usos. O pico corresponde a 2006 com um valor total de 67.139.000€. Contudo, o valor de 2007 mantém-se elevado (sendo o segundo valor mais elevado de todo o período), onde atinge os 65.304.000€; (ii) a partir de 2008 regista-se uma queda abrupta do valor dos CCV assinados nas diversas tipologias de propriedades. Entre 2007 e 2008 ocorre uma queda de 36% (de 65.304.000€ para 41.732.000€) no montante dos CCV aprovados e entre 2007 e 2012, a queda ascende aos 76%, atingido o valor mínimo de 15.570.000€.

Face à predominância das transações de imóveis urbanos no total de imóveis transacionados, deve-se detalhar os tipos de imóveis que se enquadram na classificação (urbanos) e o respectivo peso, no valor das transações (Tabela 10 e Anexo 12). Assim, destacam-se os imóveis transacionados em regime de propriedade horizontal no total de prédios urbanos transferidos, logo o principal pilar da dinâmica imobiliária residia na transação de imóveis em regime de propriedade horizontal, visto que regista um peso médio superior a 67% no valor total das transações de imóveis urbanos.

Tabela 10 - Valor (em milhares de €) dos CCV de imóveis, por tipo de propriedade, no município do Entroncamento (2000-2012)

Período de Referência dos dados	Urbanos	Propriedade Horizontal	Outros	Rústicos	Mistos
2000	38.628	30.416	8.212	3409	258
2001	38.691	26.960	11.731	576	180
2002	39.337	28.448	10.888	1.376	402
2003	41.337	29.890	11.448	1.494	3.150
2004	56.444	3.4470	21.974	816	193
2005	51.634	35.534	16.101	464	0
2006	65.029	44.587	20.443	1.671	438
2007	61.378	37.092	24.286	2.876	1.050
2008	40.771	27.112	13.659	361	600
2009	31.837	24.355	7.482	1.107	1.270
2010	35.810	18.256	17.554	11	165
2011	21.654	14.537	7.117	23	0
2012	15.416	10.256	5.160	154	0
Total	537.966	361.913	176.055	14.338	7.706

Fonte: INE (2013e)

Para concluir abordagem à fluidez do MI e do MF falta analisar o valor médio dos CCV por tipologia de imóvel, indicador que permite estudar a evolução dos preços nestes mercados (Tabela 11). A análise destes indicadores esconde uma realidade, que consiste na diferença de critérios utilizados para efetuar a classificação das propriedades em função do seu uso. Isto é, o uso atual da propriedade (empregado para efeitos

fiscais) pode não corresponder ao uso atribuído pelos PMOT. No entanto, este processo é altamente especulativo: assumindo que o proprietário garante a licença para a alteração do uso do solo, mas que posteriormente, não executa essa alteração, então o terreno mantém-se com o uso rústico. Apesar disso, nada o impede de transacionar o imóvel com base em aproveitamentos potenciais. A dinâmica especulativa descrita é a única explicação para que existam valores médios, referentes aos CCV associados às transações de prédios rústicos e mistos, exageradamente, superiores aos valores médios respeitantes aos imóveis urbanos. Entre 2000 e 2012, o valor médio dos CCV de imóveis rústicos foi superior em 43% ao valor médio dos CCV de imóveis urbanos e o valor médio dos CCV dos imóveis mistos foi superior em 224% ao valor médio dos imóveis urbanos. Acresce ainda, que nos 13 anos que englobam o período em análise, em 3 deles (2005, 2011 e 2012) não se registou qualquer transação de imóveis classificados como mistos.

A evolução dos preços médios dos imóveis urbanos entre 2000 e 2012 (Tabela 11) sustenta a tese da bolha imobiliária à escala local: no primeiro ano, os valores dos imóveis urbanos rondavam, em média, os 41.000€, e em 2006, os valores duplicaram. O valor médio dos imóveis urbanos atingiu o pico em 2007, onde ascendia a 89.082€, após 8 anos de subidas continuadas (valorização de 113%). Após o pico, dá-se uma queda no volume (nº) de transações de imóveis, mas que não se reflete no preço. Apenas em 2011 e 2012, o valor médio dos imóveis transacionados desce: a queda no valor médio dos imóveis urbanos é, de aproximadamente 23%, entre 2010 e 2011. Os preços dos imóveis acabaram por não descer abaixo do valor médio calculado durante este período. Apesar do excesso de oferta e da ausência de procura, os preços dos imóveis não desceram abruptamente. A justificação prende-se com o não-reconhecimento, da parte das entidades oficiais, da existência de uma bolha no MI.

Tabela 11 - Valor médio (€) dos CCV por tipologia de imóvel, no município do Entroncamento (2000-2012)

Período de Referência dos dados	Urbanos	Propriedade Horizontal	Outros	Rústicos	Mistos
2000	41.669,90	40.881,72	44.874,32	189.388,89	86.000,00
2001	48.914,03	46.805,56	54.562,79	52.363,64	60.000,00
2002	52.101,99	46.943,89	73.073,83	114.666,67	134.000,00
2003	54.319,32	51.357,39	63.955,31	74.700,00	630.000,00
2004	63.706,55	58.822,53	73.246,67	102.000,00	96.500,00
2005	66.624,52	57.685,06	101.264,15	116.000,00	0,00
2006	85.564,47	76.741,82	114.206,70	20.8875,00	109.500,00
2007	89.082,73	70.921,61	146.301,20	221.230,77	1.050.000,00
2008	86.379,24	70.420,78	157.000,00	40.111,11	200.000,00
2009	84.898,67	84.860,63	85.022,73	100.636,36	423.333,33
2010	82.893,52	66.871,79	110.402,52	11.000,00	82.500,00
2011	63.131,20	57.232,28	79.966,29	11.500,00	0,00
2012	65.880,34	57.617,98	92.142,86	30.800,00	0,00
Média	68.089,73	60.551,00	92.001,49	97.944,03	220.910,26

Fonte: INE (2013a)

7.7 Ordenamento do Território

1. Plano Director Municipal (1995)

Pardal (2006a: 8) refere que “*se se quer ordenar o território, tem que se regular o MI...*” e os principais instrumentos disponíveis, no quadro jurídico português, para o fazer são os PMOT. A avaliação da execução dos PMOT permite compreender se estes instrumentos têm sido eficientes na regulação do MI. No Entroncamento, entre 1995 e 2007, existiu um único PMOT: o PDM. Este período coincidiu com a fase de expansão do ciclo imobiliário, o que justifica a importância à avaliação da execução e da adequação deste instrumento. A crítica ao diploma legal que regulou a elaboração, aprovação e execução do PDM é abordada no ponto 6.5 e tendo como referência essa reflexão, não seria expectável que algum PDM elaborado com base nas orientações do DL n.º69/90 de 02/03 tivesse as condições necessárias para regular o MI. O PDM do Entroncamento não é exceção e tem características que o tornam impulsor da especulação imobiliária: a aprovação do PDM conferiu mais-valias (não quantificáveis – visto que não existe a parametrização dos valores do solo) a diversos proprietários através (i) da extensa delimitação de “áreas urbanizáveis” e (ii) da consagração do direito de urbanizar. Contudo, não foi só nas “áreas urbanizáveis” que se atribuíram mais-valias. As áreas centrais (próximas da estação e onde se localiza o edifício mais antigo da cidade) foram definidas como áreas de elevada densidade, fomentando a retenção dos solos em estado devoluto ou a respectiva renovação com um elevado aumento da densidade construtiva. Ao mesmo tempo, a dificuldade de interpretação das

peças gráficas que apoiam o PDM (Planta de Síntese, Planta de Ordenamento e Planta de Condicionantes) é também um dos obstáculos à gestão eficiente do território e à regulação do MI. A falta de qualidade destas peças torna este instrumento opaco e abstrato, complicando o processo de decisão. O perímetro urbano consolidado (sem as áreas urbanizáveis) definido aparenta ser não só extenso como também bastante compacto. No entanto, esta mesma área mantém-se dispersa e fragmentada, ainda hoje, 19 anos após a aprovação do PDM⁵⁶. Uma das justificações para a ausência de qualidade na delimitação das áreas classificadas como solo urbano é a alínea a) do artigo 28º do DL nº96/90 de 02/03, que estabelece que os espaços urbanos, são caracterizados pelo elevado nível de infraestruturação e densidade populacional, onde o solo se destina predominantemente à edificação, ou seja, como não estabelece com rigor o que são áreas com elevado nível de infraestruturação e densidade populacional (não estabelece em concreto os parâmetros detalhados para classificar estas áreas) permite várias interpretações e que áreas abrangidas por alvarás de loteamento (aprovados anteriormente) ou OL executadas, mesmo que muito parcialmente (com pouca densidade populacional e com um nível de infraestruturação residual) acabassem classificadas como áreas de “solo urbano”. A classificação de vastas áreas do município como “solo urbano” sem que existisse a necessária compactação e densificação urbana permitiu “disfarçar” a enorme quantidade de solo com potencial urbanizável definido pelo PDM.

O PDM é contraditório quanto à densidade construtiva permitida num determinado lote. Por exemplo, a altura máxima e o número de pisos resultantes da construção de um novo edifício não pode exceder as medidas de um edifício localizado no mesmo alinhamento onde se insere o lote, segundo consta no Regulamento do Plano. Contudo, o PDM propõe, no artigo 39º “áreas com Plano de Pormenor ou com Loteamento Urbano”, o regulamento pelo qual se deve orientar a edificação de novas construções consoante os três níveis de densidade permitidos (baixa, média e alta densidade). Admitindo que existe uma área equivalente a 5 hectares de terreno, definida como área de média densidade, cuja tipologia de imóvel única existente é a moradia e que possui um total aproximado de 120 habitantes, com dois lotes vagos. A questão que não é esclarecida é saber se a construção nesses dois lotes fica restrita apenas a

⁵⁶ Entenda-se, áreas classificadas como “solo urbano” consolidado.

moradias ou se a capacidade/dimensão do lote o permitir saber se é possível edificar um prédio com vários pisos, visto que o limite máximo de habitantes por hectare autorizado para “áreas de média densidade” está longe de ser alcançado? Esta questão é pertinente e o TM entrevistado sustenta que a resposta a esta questão depende da interpretação que cada técnico faz do PDM e da proposta do proprietário. A ausência de clareza nos parâmetros urbanísticos acarreta prejuízos para a composição urbana da cidade.

O critério utilizado para medir a densidade permitida nas diferentes parcelas de solo não garante o rigor necessário para assegurar o crescimento equilibrado do centro urbano. Na gestão urbanística existem dois conceitos de densidade utilizados, em concreto, a densidade populacional (nº de habitantes/m² ou hectare) e a densidade habitacional (nº de fogos/m² ou hectare). Por um lado *“a densidade populacional é essencialmente um indicador para avaliação de situações, mas quando utilizado para fins regulamentares não permite um controlo eficaz da gestão, por ser variável no espaço e no tempo, o número médio de pessoas (...)”* e por outro, é *“(...) mais fiável a densidade habitacional associada ao índice de utilização (quociente entre a área total de pavimento e a superfície de terreno considerada) através da dimensão média do fogo”* (Costa Lobo *et al*, 1995: 121). Para gerir com maior transparência a densidade construtiva permitida numa determinada OL ou mesmo num lote isoladamente é preferível utilizar como critério a densidade habitacional, visto que o critério escolhido (densidade populacional) torna imprevisível o processo de decisão.

A ausência de monitorização e de avaliação regular da execução do plano, desde a sua aprovação é um comprovativo da ausência de “cultura de planeamento” (Pereira, 2003). Não é conhecida qualquer avaliação à execução do PDM do Entroncamento. Este facto constitui um argumento para a seleção deste território como estudo de caso. O programa de execução e o plano de financiamento tornaram-se facultativos com o DL 69/90 de 02/03 e o PDM do Entroncamento, tal como a maioria dos PDM de 1ª Geração, não possui estas duas componentes fundamentais ao processo de planeamento, que trariam transparência à gestão do território e aumentariam a qualidade da decisão: (i) através da programação dos tempos de execução, dos meios de financiamento dos investimentos a aplicar, das prioridades de atuação e (ii) permitiriam assegurar a expansão programada das infraestruturas.

Por fim, o horizonte temporal previsto para a execução do plano corresponde a 10 anos. Neste caso, o PDM do Entroncamento, no limite (segundo o DL 69/90; a

LBPOTU; e a LBGPPSOTU), deveria estar a ser alvo da segunda revisão. Contudo, 9 anos após o prazo formal de execução do plano, este ainda não concluiu o 1º processo de revisão. Vários motivos justificam a morosidade do processo de revisão do PDM, entre os quais: (i) a escassa execução do PDM; (ii) a desaceleração do crescimento demográfico e económico e as orientações impostas por outros documentos e regulamentos de nível hierárquico superior (PNPOT e Decreto Regulamentar nº11/2009) recomendam a redução das áreas de solo urbanizável, o que perante o atual quadro legal (RJGT, RJUE; DR nº11/2009; LBGPPSOTU) comprometeria as finanças dos municípios, devido às elevadas indemnizações que seriam forçados a pagar aos proprietários que seriam alvo da reclassificação do uso dominante do solo; (iii) a exequibilidade da redução das áreas de solo urbanizável colocaria problemas na esfera privada, em particular nos bancos que financiaram as operações urbanísticas previstas, tendo como garantia apenas o valor do solo. Estas três justificações permitem perceber o porquê de apenas 1 (PDM da Maia) de entre 17 PDM de 2ª Geração, revistos com base nas orientações do PNPOT, ter reduzido (em 3%) o total de áreas urbanizáveis em relação ao PDM de primeira geração (Carranca e Castro, 2011). Como se percebe, a morosidade na revisão do PDM do Entroncamento não é um dilema de escala local, antes de escala nacional e que é explicado pelas três justificações referidas.

2. Plano de Pormenor do Centro de Saúde (2007)

O PP do Centro de Saúde (PPCS) aprovado em 2007 é um instrumento impositivo, sendo as respetivas disposições obrigatórias, de acordo com o definido pela LBPOTU (1999). O conteúdo do plano vincula tanto entidades públicas como entidades privadas. Cerca de 12 anos após a aprovação do PDM surge o primeiro instrumento de detalhe com intervenção pública direta ao nível do desenho urbano e importa conferir a sua execução, ao fim de 7 anos de vigência (o horizonte temporal deste PP é de 10 anos). Neste sentido, através do levantamento urbanístico e fotográfico realizado no local, recolheu-se a informação necessária para avaliar a execução urbanística do PP, comparando os indicadores previstos pelo plano com a realidade atual (quantificada pelo levantamento) (Anexos 15 e 17).

O PPCS abrange uma área aproximada de 5ha, envolvente a este equipamento público (Anexos 13 e 17). A principal intervenção pública prevista é a remodelação e ampliação do edifício do Centro de Saúde, já concluída. Apesar do acréscimo de qualidade do equipamento, do ponto de vista físico e funcional, merece registo a

desqualificação dos acessos pedonais e dos espaços verdes envolventes (inclusive com a presença de entulho das obras de remodelação e ampliação do edifício – Anexo 14).

Este PPCS confere novos direitos de edificação aos proprietários dos terrenos da antiga fábrica de produção de vinagre (lotes 1 a 18 – Planta de Implantação – PI do PPCS) e aos proprietários dos lotes 19 a 22 localizados no quarteirão situado entre a Rua Almirante Reis e a Rua Eugénio de Andrade (PI do PPCS). Em ambas as operações urbanísticas, o grau de execução é muito residual: *(i)* na antiga propriedade fabril apenas se executaram as obras de demolição da principal unidade industrial existente e construiu-se o arruamento de ligação entre a Urbanização Casal da Galharda e a Rua Eugénio de Andrade (PI do PPCS); *(ii)* no quarteirão entre a Rua Almirante Reis e a Rua Eugénio de Andrade a execução das obras previstas é nula.

O saldo geral da execução do PPCS traduz-se no seguinte (Anexos 15 e 17): *(i)* a concretização de 4 dos 22 lotes previstos, destinados a habitação (percentagem de execução = 18,2%); *(ii)* a definição de 1 lote para remodelação e ampliação do equipamento público existente foi executada a 100%, tal como as respectivas obras de construção; *(iii)* não tem qualquer execução: a construção/remodelação/ampliação dos 22 edifícios mistos, com capacidade para 228 fogos e 47 lojas.

Contrariamente, à maioria das operações urbanísticas analisadas nesta investigação, a área de intervenção do PPCS está inserida no perímetro urbano consolidado. Esta corresponde a uma área central da cidade, situada a escassos metros da estação, já infra-estruturada, contudo, a elevada valorização do solo nesta área (localização; aprovação do PPCS, que revalorizou este espaço, através da subdivisão de uma antiga propriedade fabril em diversos lotes e da definição de novos parâmetros urbanísticos de elevada densidade; e melhoramento dos serviços públicos existentes) permite ao proprietário manter a respectiva propriedade sem qualquer investimento aguardando por um novo impulso no MI (com base na expectativa de inversão da fase depressiva do ciclo imobiliário), que lhe faça ampliar os ganhos, numa futura transacção ou no retorno de um futuro investimento, através de uma nova valorização do solo. As propriedades bem localizadas, mantidas em estado devoluto e fora do mercado, criam uma escassez artificial de solo que desloca os novos projectos para as periferias das cidades, onde o solo é menos dispendioso (George, 2009 [1871]). O desafio está em promover a utilização do espaço melhor localizado, sem que isso se torne inviável do

ponto de vista financeiro (através da sua aquisição), daí a importância da regulação dos preços do solo no MI.

3. PP do Bairro do Formigão (2010)

O Plano de Pormenor do Bairro do Formigão (PPBF), aprovado em 2010 e com um horizonte temporal de 10 anos, procede à alteração do PDM do Entroncamento na respetiva área de intervenção (CME, 2010: artigo 3º ponto 2)⁵⁷. Este PP é o segundo instrumento aprovado após a formalização do PDM, aproximadamente quinze anos depois. O PPBF difere do PPCS porque legitima a expansão da área de solo urbanizável. A área de intervenção do PPBF é classificada como Reserva Agrícola Nacional/Verde Urbano no PDM, com exceção de uma parcela, onde está implantada a Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) (CME, 1995), um equipamento público que irá ser deslocalizado (CME, 2013a). Logo, a aprovação do PPBF reclassifica esta área como “solo urbanizável”, valorizando as propriedades abrangidas. De um modo geral, a aprovação do PPBF conferiu uma elevada valorização dos terrenos, em concreto, das parcelas delimitadas (de terrenos condicionados por uma servidão administrativa para terrenos definidos como solo urbanizável de alta densidade), mas o instrumento omite essa valorização do solo. É pouco compreensível a preocupação do PP com normas rígidas, como a contemplada no ponto 2 do artigo 24º do VI Capítulo denominado “Elementos Construtivos” onde se menciona que *“quaisquer elementos exteriores à construção, tais como aparelhos de ar condicionado, antenas, reservatórios de água elevados, geradores de energia eólica, painéis de aquecimento solar e outros, no caso de existirem, deverão estar escondidos e devidamente integrados na arquitetura, por forma a evitar a sua visualização do exterior do lote”* (CME, 2010: 4) e que este, ao mesmo tempo, omita por completo as influências das decisões tomadas no valor das propriedades situadas na área de intervenção do Plano.

Em Portugal, o processo de urbanização *“land development process”*⁵⁸ depende, em primeira instância, da iniciativa privada. Apesar de tudo, os tempos de execução das

⁵⁷ Acedendo às pretensões dos proprietários (CME, 2000c)

⁵⁸ Corresponde, literalmente à atividade de conectar a área que vai ser desenvolvida com a área construída existente e assume-se que decorre com plano formalizado (Needham e Verhage, 1998). Portanto, é um processo distinto da construção em terreno urbanizado, isto é, centra-se na fase de implantação e construção das infraestruturas e equipamentos públicos.

operações urbanísticas estão várias vezes descoordenados entre o que é o interesse privado e o interesse público, o que justifica, uma vez mais, um papel ativo do regulador. O PP não programa qualquer tempo de execução, nem modo de financiamento e justificação das operações urbanísticas previstas (em ambos os PP aprovados faz-se referência a um relatório de análise e fundamentação das soluções adotadas e inclusive, no PPBF refere-se a existência de plano de financiamento e de execução, no entanto estes documentos não se encontram publicados) pelo que é difícil garantir a execução do plano a 100% ou com as necessárias adaptações, em função da imprevisibilidade e dos contextos de incerteza, que modificam regularmente as dinâmicas e as necessidades das populações.

O PPBF abarca uma área aproximada de 16ha localizada no sul da cidade (Anexos 18 e 22) e abrange a envolvente de um equipamento público (a ETAR). Contudo, neste caso prevê-se a alteração do uso existente, que será deslocalizado para uma área exterior ao perímetro urbano (CME, 2013a). Assim, os usos do solo definidos correspondem ao uso (i) habitacional (distribuído por quatro parcelas: P1, P2, P3 e P5); (ii) comercial e de serviços (concentrado numa parcela: P4 e distribuído minoritariamente pelas parcelas de habitação); e (iii) a equipamentos de utilização coletiva (distribuídos por duas parcelas: E1 e E2) (CME, 2010). Todavia, apenas a parcela E1, destinada ao alargamento do espaço multiusos (construção iniciada com a aprovação de três OL anteriores) estabelece o tipo de equipamento a edificar naquela área. Em termos de execução, apenas as parcelas E1 e P1 têm alguma concretização, ainda que seja residual (Anexos 21 e 22). A aprovação do PPBF abdica da constituição de um parque urbano previsto pelo PDM para esta área da cidade, reclassificando esta parcela como “espaço verde de proteção e enquadramento” (CME, 2010).

O saldo geral da execução atual do PPBF pode ser comprovado pelos seguintes dados (Anexos 21 e 22): (i) das parcelas definidas pelo PP para os vários usos, apenas a parcela P1 (destinada a habitação) e a parcela E1 (destinada ao alargamento do espaço multiusos) tiveram alguma execução (limitada, no entanto ao início da modelação dos terrenos e da infraestruturação – processo que se encontrado estagnado); (ii) para esta área prevê-se a construção de 526 fogos para uso habitacional e de 26 frações para uso comercial distribuídas pelas parcelas P1, P2, P3 e P5, processo que ainda não foi iniciado; (iii) antecipa-se a construção de um centro comercial na parcela P4, com um total de 24 lojas, todavia, o grau de execução é nulo (Anexos 19, 21 e 22).

Em virtude da baixa percentagem de execução dos PP aprovados no Entroncamento (o primeiro iniciou a sua fase de implementação à sete anos e o segundo iniciou à quatro anos) tem que se criticar o conteúdo dos mesmos face ao contexto económico-financeiro vigente. Em paralelo, estes instrumentos também não são eficientes na minimização da especulação imobiliária, antes pelo contrário agravam este fenómeno, pelo que contrariam os objetivos da política que sustenta os instrumentos em questão. A aprovação destes instrumentos forneceu elevados excedentes urbanísticos que dificilmente serão absorvidos pela procura e constituiu novos direitos de urbanização aos proprietários dos terrenos abrangidos. Atualmente, em virtude do cenário demográfico desfavorável defende-se a reconversão do uso do solo de áreas classificadas como solo urbanizável (consideradas excessivas). No entanto, a legislação existente obriga o município a compensar os proprietários pela redução dos seus direitos (em sede de planos aprovados) pelo que esta situação criou um impasse, de difícil resolução. A aprovação dos PPCS e do PPBF teve apenas um efeito: valorizou os terrenos abrangidos, visto que a concretização urbanística é ainda muito residual. Os dois PP preveem a execução de 794 novos alojamentos e não se concluiu nenhum. Estes 794 novos fogos equivalem a 7,4% do total de alojamentos existentes no município, em 2011 e também, a 39,8% do total de fogos construídos entre 2001 e 2011. Acresce ainda, que do total de alojamentos concluídos no ano de 2011, estima-se que aproximadamente 24% estariam vagos e devolutos (ver 7.2). Estes PP amplificam o excedente de habitação potencial (calculado com base nos parâmetros urbanísticos permitidos para a sobredensificação dos espaço urbano consolidado ou para constituição de novas áreas urbanas) e inflacionam o solo no município. A concretização do número de fogos previstos pelos PP aumentaria significativamente a elevada capacidade instalada existente para atração de novos residentes (a concretização do número de fogos previstos permitiria fixar cerca de 1.985 novos residentes). Este excesso de oferta de habitação e de lotes para construção de habitação, a par do ciclo económico recessivo e das atuais projeções demográficas criam um enorme impasse e desafio à gestão do território.

4. Avaliação da execução das áreas urbanizáveis definidas pelo PDM

Este ponto tem como principal objetivo avaliar a execução das áreas urbanizáveis definidas pelo PDM do Entroncamento. O intuito é perceber se a delimitação das “áreas urbanizáveis” foi adequada, atendendo ao crescimento ordenado

do tecido urbano, às expectativas de crescimento da população e de desenvolvimento da atividade económica, no horizonte temporal do plano (o período de vigência oficial do plano é de dez anos, contudo a morosidade do seu processo de revisão elevou, para já, para dezanove anos, o período de implementação). O contexto de aprovação do PDM do Entroncamento (década de 90) coincide com uma fase crescimento acentuado da população (entre 1991 e 2001, cresceu 25,5%), pelo que face ao dinamismo demográfico descrito aceitar-se-ia um crescimento moderado do perímetro urbano. Contudo, o PDM do Entroncamento contemplou no respetivo perímetro, áreas já abrangidas por alvarás de loteamento (com a argumentação de não colocar em causa direitos existentes – direito de urbanizar), aprovados antes de 1995. O resultado foi o alargamento do perímetro urbano até aos limites do município, com exceção de uma extensa propriedade rústica (inserida na lezíria ribatejana), localizada no limite sul do município e ainda uma parcela no extremo nordeste, onde se situa o Parque Verde do Bonito e área florestal envolvente. Além destas duas áreas, onde o uso dominante do solo não pode ser alterado (portanto não foram concedidos quaisquer direitos de urbanização aos proprietários destes terrenos), existem ainda duas propriedades de grandes dimensões no interior do perímetro urbano consolidado, cujo proprietário é o Estado, em concreto, as instalações militares e os terrenos da REFER (Estação e vias férreas; armazéns e oficinas de produção e manutenção do equipamento ferroviário; bairros históricos dos antigos operários – a maioria das habitações encontram-se em estado obsoleto). Esta informação está patente na Planta de Ordenamento do PDM do Entroncamento. A referida peça gráfica é, apesar de tudo, opaca e de difícil interpretação: definiram-se áreas urbanas consolidadas, que na realidade não o eram (exemplo disso mesmo são os terrenos situados a norte das instalações militares⁵⁹, onde uma parte significativa dos quais foram classificados como solo urbano consolidado, e até hoje não se iniciou qualquer infraestruturação). Esta situação fomenta a especulação com o valor do solo, que por sua vez, dificulta a regulação do MI, conforme reconhece a CME (subcapítulo 7.7).

Assim, com base no conhecimento existente acerca do perímetro urbano consolidado e da área de solo urbanizável prevista pelo PDM analisou-se ao detalhe um

⁵⁹ Ver ainda: Urbanização Foros da Lameira (Anexos 39 e 40) e área envolvente.

conjunto de loteamentos aprovados após a formalização do referido instrumento⁶⁰. A informação sobre o grau de execução dos loteamentos foi obtida através da recolha empírica e os resultados globais (que correspondem ao somatório dos dados previstos e executados nas OL analisadas) dessa recolha foram agregados no Anexo 23. Os Anexos 24 e 25 fornecem informação complementar. Por último, a informação contemplada entre os Anexos 26 e 44, explicita os resultados dos levantamentos urbanísticos e fotográficos efetuados a cada um dos loteamentos.

Deste modo, a informação agregada no Anexo 23 traduz-se no seguinte: (i) dos 580 lotes previstos para construção de edifícios destinados ao uso habitacional foram concretizados 536, isto é, constituíram-se 92,4% dos lotes previstos – somente a Urbanização Jardins do Saldanha (Parte 2) não tem qualquer lote concluído (previstos 44 lotes para habitação), situação que se manterá apenas a curto prazo, visto que o promotor da urbanização realçou que o loteamento estará concluído em 2015 (data limite do alvará), sustentando ser essa a vontade da entidade financeira que apoia a execução da operação urbanística. Assim, dos 10 loteamentos estudados, este (o último dos quais a ser aprovado – 2007) é o único que não concluiu as obras de urbanização previstas; (ii) de um total de 24 lotes para equipamentos públicos, constituíram-se 23 (92,4%), dos quais se edificaram 16 (66,7%); (iii) constituíram-se e edificaram-se metade dos lotes previstos para o sector do comércio e serviços (3 de um total de 6), o que corresponde a um grau de execução de 50%; (iv) prevê-se a construção de 580 edifícios destinados ao uso residencial e foram concluídos apenas 185 (31,9% de execução). Destes 185, a maioria dos edifícios localiza-se na Urbanização Casal Vaz (102) e na Urbanização Casal Vidigal (49). A principal justificação para a maior execução nestes dois empreendimentos corresponde ao período em que foram aprovados os respetivos ALVLOT⁶¹ e também por iniciarem o processo de urbanização em pleno ciclo de expansão do MI⁶². Estes dois loteamentos são constituídos

⁶⁰ Informação fornecida pela CME referente às PI das seguintes OL: Casal Vaz (Anexos 37 e 38); Olival do Formigão (Anexos 32 e 33); Cidade Nova (Anexos 26 e 27); Casal Vidigal (Anexos 35 e 36); Fontalgarve (Anexos 28 e 29); Foros da Lameira (Anexos 39 e 40); Casal Foguetreiro (Anexos 30 e 31); Jardins do Saldanha (Parte 1) (Anexos 41 e 42); e Jardins do Saldanha (Parte 2) (Anexos 43 e 44). Apesar de não se ter obtido informação oficial (da CME) decidiu-se analisar também a execução do Projeto de Construção do *Plaza Residence* (Anexo 34).

⁶¹ O primeiro foi aprovado em 1998, segundo informou o P3 e o segundo foi aprovado em 2000 (CME, 2000a).

⁶² Entre 2000 e 2004.

maioritariamente por moradias ou lotes para construção de moradias. O que significa que esta tipologia de imóvel teve uma execução significativamente superior (nos loteamentos analisados) aos edifícios plurifamiliares, divididos em várias frações autónomas: dos 102 edifícios residenciais concluídos na Urbanização Casal Vaz, apenas 9 são edifícios plurifamiliares e na Urbanização Casal Vidigal, todos os edifícios habitacionais concluídos (49) correspondem a edifícios unifamiliares. Assim, a soma das moradias construídas nestes dois loteamentos com o edifício unifamiliar construído na Urbanização Foros da Lameira, permite concluir que dos 185 edifícios concluídos para uso residencial, 143 correspondem a moradias (77,3% do total de edifícios concluídos); (vi) está planeada a construção de 3.168 novos fogos, mas a execução é de apenas 15,4% (489 fogos). Os fogos previstos não concretizados (inclui os fogos integrados em edifícios inacabados) ascendem a 2.676 (25% dos alojamentos existentes). A estes pode se somar o total de fogos previstos nos PP (Centro de Saúde e Bairro do Formigão), que juntos preveem a construção de mais 794 fogos. Assim, o número de fogos previstos sem execução ascende a 3.470 unidades, ou seja, 32,4% dos alojamentos existentes em 2011. Ao contabilizar a capacidade construtiva prevista para as “áreas sobrantes” dos loteamentos analisados⁶³ estes números ganham dimensão: estima-se que as “áreas sobrantes” delimitadas pelos loteamentos, que são classificadas pelo PDM como áreas destinadas ao uso residencial, tenham capacidade para absorver 605 novos fogos. O potencial de capacidade habitacional aumenta para 4.075 unidades, logo existe uma capacidade prevista para edificação de fogos equivalente a 38% do total de fogos existentes. Comparando o número médio de elementos por agregado familiar registado em 2011 e o número de fogos previstos nas OL e nos PP conclui-se que existe capacidade para fixar mais 10.187 novos habitantes, valor que pode ser adicionado ao “potencial de população residente” (ver 7.2). Assim, o “potencial de população residente” aumenta de 26.787 habitantes para 36.974 habitantes. Em suma, o excedente

⁶³ Estes correspondem a valores estimados que foram calculados com base nos parâmetros urbanísticos definidos pelo PDM. Este PMOT regula a densidade permitida no perímetro urbano através do número de habitantes por hectare para áreas de baixa, média ou alta densidade. Com a informação do número de hectares a que corresponde a área sobrante definida na OL calcula-se o número máximo de habitantes permitidos naquela parcela, consoante a densidade definida pelo PDM. De seguida, divide-se o número total de habitantes pelo número médio de elementos de um agregado familiar registado no Entroncamento (2,5). Ao obter-se o número médio de famílias, calcula-se o número de fogos previstos para aquela parcela, assumindo o pressuposto de que cada fogo tem capacidade para alojar uma família. As áreas sobrantes com potencialidades construtivas (com número máximo de fogos permitido), destinadas no PDM ao uso residencial e distribuídas pelos loteamentos em estudo encontram-se no Anexo 24.

habitacional existente (construído) e potencial tem capacidade para fixar aproximadamente 16.652 novos residentes (81,9% da população residente em 2011). A primeira conclusão referente à execução das OL é que nenhuma destas concluiu a 100% a fase de edificação para habitação. O Casal Vaz (Anexos 37 e 38) teve uma maior percentagem de execução ao nível do número de fogos e de edifícios (85% e 82,5%, respetivamente). Apesar do projeto não ter sido concretizado na íntegra, o promotor refere que conseguiu rentabilizar todo o investimento efetuado neste loteamento, do qual apenas mantém a propriedade de três lotes (que não conseguiu transacionar) de um total de 124 lotes constituídos para venda a construtores e particulares⁶⁴. Em sentido inverso, a maioria dos restantes loteamentos tem uma percentagem de execução muito baixa, em particular na fase de edificação residencial. Por exemplo, a Urbanização Plaza (Anexo 34) não concluiu qualquer um dos quatro edifícios previstos (os edifícios são de uso misto – no piso térreo tem várias frações destinadas ao uso comercial que estão operacionais, enquanto nos 6 pisos acima preveem-se 12 fogos residenciais por edifício, contudo estes pisos permanecem inacabados). Dos quatro edifícios previstos foram construídos três, contudo a fase de construção permanece incompleta, mantendo-se ainda um lote vago, logo a concretização dos 48 fogos previstos é nula. Em situação idêntica (ao nível da concretização do edificado) está a Urbanização Jardins do Saldanha Parte 1 (Anexos 41 e 42) na qual se prevê a construção de 34 edifícios destinados a habitação, os quais têm capacidade para 405 fogos (CME, 2006b), no entanto, não se concluiu nenhum dos edifícios e fogos previstos. Na Urbanização Jardins do Saldanha Parte 2 não se concluíram as obras de urbanização: antecipa-se a construção de 44 edifícios com 576 fogos (CME, 2007b). Também a Urbanização Fontalgarve (Anexos 28 e 29) tem grau de execução de 0%, na qual se prevê a construção de 310 fogos distribuídos por 36 edifícios (CME, 2004). Estes loteamentos com grau de execução de 0% (na fase de edificação) equiparam-se ao grau de execução dos loteamentos previstos nos dois PP. Além das OL com grau de concretização (da fase de edificação) de 0%, existem vários loteamentos com alguma percentagem de execução nesta fase, mas que é residual em função do número de lotes constituídos e dos parâmetros previstos pelos respectivos ALVLOT. Exemplos de OL com execução

⁶⁴ Os lotes estão fora do mercado, enquanto permanecer a actual depressão no imobiliário (indefinidamente). A situação financeira regularizada da empresa permite manter o custo actual do solo (em concreto do IMI associado a cada um dos lotes).

parcial no processo de edificação (uso residencial) são: a Urbanização Cidade Nova (Anexos 26 e 27) com 7 edifícios concluídos com capacidade para 77 fogos, enquanto os valores previstos são de 676 fogos repartidos por 77 edifícios (CME, 1999b) (10,39% de execução dos edifícios e 11,39% de execução dos fogos); a Urbanização Foros da Lameira (Anexos 39 e 40) que tem uma execução de 2,9% na comparação entre o número de edifícios concluídos (1) e o número de edifícios previstos (34) e uma execução de 1,6% no rácio entre o número de fogos concluídos e o número de fogos previstos (61) (CME, 2003c); a Urbanização do Casal Fogueteiro (Anexos 30 e 31), onde estão concretizados 130 fogos repartidos por 14 edifícios, estando previstos 300 fogos em 30 edifícios (CME, 1995, 2003d, 2005b e 2005c)⁶⁵(execução de 46,7% nos edifícios e de 43,3% nos fogos); a Urbanização Olival do Formigão (Anexos 32 e 33), na qual, se prevê a construção de 501 fogos distribuídos por 53 edifícios (CME, 1995, 2003a e 2003b e 2006a)⁶³, tendo-se edificado apenas 12 edifícios (22,6%) e 107 fogos (21,4%); e a Urbanização Casal Vidigal, na qual se concluíram 49 edifícios e fogos (o número de edifícios é igual ao número de fogos, porque se trata de um loteamento no qual apenas se autoriza a construção de moradias), quando está prevista a concretização de 144 moradias (34% de execução). Apesar da assinalável capacidade potencial existente (nº de lotes constituídos e respetiva capacidade) comprovada nesta análise (amostra), se considerarmos o perímetro urbano na sua globalidade (universo), estes valores atingiriam proporções muito superiores. Deste modo, o diagnóstico realizado pelo Plano Estratégico do Entroncamento (CME, 2009: 20) difere totalmente do diagnóstico aqui realizado, porque segundo o referido plano, “*o potencial de afirmação do Concelho enquanto espaço residencial é numa lógica meramente quantitativa claramente, limitada*”; (vii) ao relacionar a fase de edificação com a fase de subdivisão e infraestruturação da propriedade consegue-se verificar a intensidade de utilização do solo⁶⁶: prevê-se a constituição de 580 lotes (uso residencial) com capacidade para construir 3.168 fogos, então se dos 580 lotes foram executados 536, e os fogos executados são apenas 489 de 3.168. O primeiro facto a realçar é que o número de lotes

⁶⁵ A informação disponibilizada pela CME para esta OL não abrangeu a totalidade da área loteada, pelo que o valor final do número de fogos previstos foi calculado com base nos parâmetros urbanísticos relativos à densidade autorizada para áreas urbanas de média densidade (180 habitantes por hectare), assumindo o pressuposto de que em média, uma família ocupa um fogo.

⁶⁶ “*A intensidade de utilização do solo varia consoante o número de lotes vazios*” (Hoyt, 1933: 289).

constituídos é superior ao número de fogos: em média, prevê-se a construção de cerca de 6 fogos por cada lote constituído, no entanto, em média apenas se construiu o equivalente a um fogo por lote. A intensidade de utilização do solo nestas áreas é muito baixa, o que se materializa num enorme desperdício de recursos, característico de uma bolha imobiliária e do desenvolvimento urbano extensivo. Esta baixa intensidade de utilização do solo vai de encontro à tese defendida por Gaffney (2009), onde refere que o desenvolvimento urbano em extensão (em detrimento da intensificação e consolidação dos espaços urbanos) constitui um desperdício de enormes quantidades de capital em novas estradas, passeios, condutas, postes de iluminação pública e redes de eletricidade. O autor complementa ainda que *“investir na ampliação do capital e da energia por largas extensões de solo é a forma mais limpa de anti-investimento e a maior causa das depressões económicas”* (Gaffney, 2009: 88). Quando o número de lotes executados supera o número de fogos constituídos está-se perante um enorme desequilíbrio no MI, como resultado da sua pouca eficiência. O Entroncamento comprova esse facto: na Urbanização Cidade Nova constituíram-se os 77 lotes previstos, contudo apenas estão edificadas 7, e dos 676 fogos previstos só 77 foram concluídos (68 lotes vagos e dois com edifícios inacabados); na Urbanização Fontalgarve, constituíram-se os lotes previstos (36) e mantém-se todos vagos; na Urbanização Jardins do Saldanha Parte 1 subdividiu-se a propriedade nos 34 lotes previstos (33 estão vazios e um está ocupado por um edifício inacabado); na Urbanização Jardins do Saldanha Parte 2 não se concluiu a fase de loteamento e infraestruturação da propriedade, todavia está previsto que esta fase fique concluída no próximo ano, o que irá agravar o excedente de lotes existente na cidade; na Urbanização Foros da Lameira, também se concluíram as infraestruturas previstas e constituíram-se os 34 lotes projetados, contudo apenas um deles está edificado. Tendo em consideração apenas os loteamentos analisados, constata-se que existe um total de 351 lotes inutilizados, dos quais 9 estão ocupados por edifícios inacabados e os restantes 342 permanecem vagos. Em síntese, investiram-se elevados montantes na infraestruturação de vastas áreas que não têm utilização ou têm índices de utilização residuais. A questão dos lotes abandonados constitui uma pesada herança para qualquer comunidade, devido ao crescimento de ervas, à falta de manutenção dos passeios e das estradas, à inutilização das infraestruturas construídas (distribuição de água, tratamento e saneamento, resíduos sólidos urbanos, eletricidade, gás natural e telecomunicações), isto, tendo em consideração que o aumento da dimensão das redes

de infraestruturas encarece o custo de distribuição dos recursos (água, eletricidade, gás natural e telecomunicações) (Gaffney, 1974); (viii) relativamente ao uso do solo industrial, estava prevista a constituição de um lote (que está edificado) no Casal Vaz. No entanto, dos 9,3 hectares de área sobrance definidos na PI do Casal Vidigal (Anexos 24 e 36), cerca de 7 hectares estão destinados ao uso industrial, com o intuito de expandir o parque industrial localizado na área envolvente. O PDM não confere parâmetros urbanísticos para as áreas de solo industrial (remetendo esta informação para um PP, ao qual não se teve acesso), o que impede a quantificação dos lotes autorizados para uso industrial (fábrica, armazém, oficina) por hectare; (ix) o grau de concretização dos projetos previstos para comércio e serviços merece também uma referência. Neste sentido, prevê-se a constituição de 6 lotes destinados ao uso comercial, contudo apenas foram constituídos três lotes (50%), que estão edificados (50%); (x) planeia-se a construção de 199 frações autónomas de edifícios destinadas ao uso comercial /serviços⁶⁷, das quais se concretizaram apenas 45 (22,6% de execução). O número de lojas previstas pode ser aumentado ao considerarem-se os valores previstos para as áreas de intervenção do PPCS e do PPBF, que juntos preveem a construção de 97 unidades destinadas ao comércio e serviços. Deste modo, em vez de 199 lojas contabilizam-se 296 lojas, contudo o número de lojas executadas mantém-se o mesmo, porque não se concluiu qualquer fração comercial na área de intervenção dos PP (o grau de execução reduz-se para 15,2%); (xi) prevê-se a constituição de 24 lotes para equipamentos públicos, constituíram-se 23 lotes (95,8%) e concluíram-se 16 equipamentos (66,7%). Além do parque verde na Urbanização Jardins do Saldanha Parte 2, não foram concretizados: o parque de jogos previsto na Urbanização Casal Vaz (Anexo 38); o lote destinado a equipamento público previsto na Urbanização Casal Vidigal tem uma execução residual, visto que apenas se construiu um campo de jogos que ocupa uma pequena parcela da área cedida, ficando a restante envolvente sem qualquer execução (Anexo 36); o equipamento público na Urbanização Foros da Lameira (Anexo 40); os três equipamentos públicos previstos na Urbanização

⁶⁷ Este valor carece de precisão, visto que a informação existente para as OL do Casal Fogueteiro e do Olival do Formigão é escassa, nesta matéria. Em função disso, optou-se por calcular um valor estimado para o Casal Fogueteiro, em função da informação existente (quanto ao número de lotes previstos) e do número de lojas existentes. Relativamente ao Olival do Formigão assumiu-se que o número de lojas concluídas é igual ao número de lojas previstas, devido à escassa execução da fase de edificação e à ausência de informação na PI, que permita indicar um valor exacto ou aproximado. Contudo, o número de lojas previstas para este último loteamento é superior ao que está a ser assumido.

Fontalgarve (Anexo 28); e um dos 2 equipamentos públicos (Parque Verde previsto no PDM e desclassificado pelo PPBF) não teve qualquer execução na Urbanização Cidade Nova (Anexo 26). A construção de equipamentos públicos valoriza os lotes das áreas envolventes e em simultâneo, a expansão destes equipamentos aumenta as despesas orçamentais do município com encargos de manutenção e funcionamento. Ao não considerar estes aspetos, a execução dos equipamentos públicos acaba por subsidiar a especulação imobiliária.

Por último, importa realçar a informação reunida no Anexo 25, onde consta o somatório da dimensão dos lotes previstos e constituídos (valores em hectares) e a Área Bruta de Construção (ABC) prevista e constituída (valores em m²). Esta análise não engloba todas as OL analisadas no Anexo 23, por falta de informação. Assim sendo, nestas OL calcula-se que a área total dos lotes (ATL) constituídos (11,1 hectares) corresponde a 72,1% do valor previsto (15,4 hectares), enquanto a ABC executada (24.429,50 m²) é apenas 6,5% da ABC prevista (329.520,42 m²). A diferença entre a quantidade de lotes constituídos e a quantidade de edifícios construídos reforça o argumento acerca do enorme desperdício de recursos aplicado na fase de infraestruturação. Os números da ABC prevista permitem manter os lotes com valores artificialmente elevados, mesmo perante a ausência de procura. Face à ausência de procura a preços equivalentes aos do ciclo de expansão, os proprietários preferem retirar os lotes do mercado, mantendo-os inutilizados durante um período de tempo incerto. Esta atitude especulativa cria entraves a vários níveis: (i) apesar da situação presente e futura (situação económica e demográfica) colocar em causa a quantidade de lotes vagos existentes, o proprietário de um loteamento isolado não querará baixar os preços de cada lote numa futura transação, nem reconverter os lotes definidos num novo uso, sem ser devidamente compensado (no caso de existir uma proposta para reclassificação do solo urbano em solo florestal, o proprietário terá de beneficiar de uma compensação pelos valores virtuais constituídos pelo AL ao nível da ABC permitida por lote e dos usos do solo previamente definidos, segundo o quadro jurídico vigente); (ii) o excedente de infraestruturas construídas face ao número de utilizadores existentes cria uma grave disfunção na estrutura de preços, isto é, a extensão das condutas de distribuição de gás natural (ou de outro recurso energético) para uma área que não tem qualquer utilizador/consumidor ou cujo número de utilizadores é baixo face ao previsto acaba por evidenciar desperdício de capital, conduzindo ao aumento das despesas municipais ou

das empresas privadas responsáveis pela gestão e manutenção das infraestruturas, o que se reflete no preço da distribuição do gás natural, da eletricidade, das telecomunicações e da água para os consumidores (até residentes em áreas centrais e de maior densidade) como forma de compensação.

De um modo geral, a especulação com o valor do solo constitui um enorme entrave ao correto ordenamento do território urbano, pelo que é necessário alterar significativamente a forma de gerir e pensar o território a vários níveis. A informação detalhada nestes subcapítulos evidencia o colapso do modelo urbano preconizado durante as últimas décadas no Entroncamento. É usual centrar as responsabilidades nos proprietários privados, que acabam por produzir elevados excedentes em função das rentabilidades geradas pelo MI. No entanto, o fracasso está na atividade do regulador, visível na incapacidade demonstrada para controlar a subida especulativa do preço do solo. No caso em concreto do Entroncamento, sucedeu-se o inverso: em vez de minimizar, o regulador acabou por estimular a especulação: PMOT expansionistas (em vigor) e OL aprovadas, de forma avulsa.

7.8 Perspetivas dos atores

Face ao diagnóstico realizado é necessário perceber quais são os próximos passos do regulador (município) e dos proprietários (promotores) para corrigir os erros cometidos e evitar a sua repetição. Neste sentido, realizaram-se entrevistas à (i) CME: a um técnico municipal (TM)⁶⁸ e à vereadora do urbanismo (VU), e (ii) a três promotores imobiliários com atividade no município (P1, P2 e P3). Os guiões das entrevistas adaptados aos diferentes intervenientes (regulador ou proprietários) podem ser consultados nos Anexos 45 e 46.

1. Regulador

As questões colocadas à entidade reguladora visam: (i) perceber se consideram eficientes as políticas e os meios disponíveis para garantir o correto ordenamento do território e regular o MI; e (ii) compreender as orientações futuras para a programação do desenvolvimento urbano, com questões que sugerem a rutura para com o atual paradigma de planeamento do território.

⁶⁸ Com funções diretamente relacionadas com o Urbanismo e com a POT.

Ambas as perspectivas concordaram que os PMOT não têm sido eficientes na regulação do MI. As justificações centraram-se na ausência de integração entre instrumentos de diferentes políticas, isto é, defende-se que a regulação do MI não cabe apenas à POT. A VU sustenta que *“a realidade atual demonstra que existem instrumentos, em teoria pensados e criados na lei, mas depois sem concretização prática”*. Conclui-se então, que a dificuldade de aplicação das orientações definidas pelo atual quadro jurídico constitui um dos principais entraves à regulação do MI.

A segunda questão sugere uma alternativa ao modelo de ordenamento até aqui adotado, pois procura-se entender qual é a abertura do regulador para reunir esforços no sentido de apoiar a direção sugerida (tendo em conta que o processo de revisão do PDM está em curso). Parece consensual a aposta na reocupação da cidade consolidada, em detrimento do alargamento constante do perímetro urbano: a VU referiu que *“a estratégia segue precisamente este caminho”*. A justificação utilizada para a adoção do modelo de ordenamento anterior e para a recente aposta estratégica centrada na reabilitação urbana (valorização do urbano consolidado) está associada aos ciclos: *“estamos na fase de transição de um ciclo em que as pessoas queriam morar fora do centro da cidade para uma fase em que as pessoas querem regressar ao centro”*. Ao mesmo tempo, o TM aponta várias características das cidades em extensão e explica porque o crescimento dos centros urbanos dependeu maioritariamente das dinâmicas urbanísticas nas áreas periféricas: *“o crescimento das cidades para as periferias (área urbanizável) justificou-se, devido ao elevado preço do solo nos centros das cidades quando comparado com o respetivo valor nas periferias”*. Aponta o Entroncamento como um exemplo de centro urbano com as características descritas, típicas de cidades “donut”⁶⁹: são cada vez mais as pessoas a residir nas periferias, *“em alguns casos, até com ausência de ligação eficaz ao centro urbano, obrigando ao aumento do investimento municipal, devido ao alargamento das infraestruturas para esses locais”*. Para modificar o modelo centrado na expansão urbana, o TM reconhece que os centros das cidades devem ser repovoados, embora tal só seja possível reduzindo as áreas urbanizáveis. Todavia, explica que existe um entrave à redução do perímetro urbano (áreas urbanizáveis), pois é *“difícil aprovar uma revisão do PDM..., visto que o valor das compensações torna inviável esse processo”*. Acredita que a reabilitação urbana

⁶⁹ “Centro da cidade vazio, com a população a residir na coroa envolvente” (Palavras do TM).

pode ter sucesso (dando como exemplo o trabalho efetuado na cidade do Porto), mas este depende da competitividade dos preços das operações urbanísticas (aquisição do imóvel, custos de manutenção, conservação e remodelação do edificado e preços do produto final).

Sobre a compatibilização entre a POT e a política fiscal, onde se questiona a opinião acerca da tributação das mais-valias urbanísticas⁷⁰, a VU defende que devem existir limites à intervenção do Estado, colocando de parte, a hipótese da criação de um novo imposto que incida sobre a propriedade, no entanto, acredita que se pode chegar a um consenso através de uma reformulação do IMI.

Por fim, questionados acerca da hipótese dos municípios intervirem diretamente no MI, quer para impedir a subida especulativa dos preços em determinados segmentos de mercado, quer para promover a reabilitação urbana, ambos defendem que a atividade de promoção deve ser privada, cingindo-se o município ao papel de regulador.

2. Promotores Imobiliários

Realizaram-se entrevistas a três promotores imobiliários envolvidos em alguns dos loteamentos analisados (Cidade Nova; Foros da Lameira; Jardins do Saldanha – Parte 1 e 2; e Casal Vaz). Esta aproximação tem como principal objetivo compreender as estratégias definidas pelos promotores para concluírem os respetivos empreendimentos, atendendo ao contexto de crise no sector.

Apenas o projeto de um dos promotores (P3) tem um grau de execução elevado. De um total de 124 lotes constituídos (115 para moradias e 9 para edifícios plurifamiliares), apenas mantém a propriedade de três. A baixa execução de uma pequena parte do loteamento (Rua Bartolomeu Dias: com 9 lotes constituídos, dos quais: (i) sete estão vagos, (ii) um ocupado por um edifício inacabado e (iii) apenas um deles tem a construção concluída) foi desvalorizada pelo P3, pois refere: que o investimento foi aplicado a 100% no Casal Vaz e a baixa execução da referida parcela não comprometeu a rentabilidade do empreendimento, *“o problema seria se todo o loteamento estivesse com um grau de execução idêntico ao da parcela referente à rua Bartolomeu Dias”*. Apesar de deter a propriedade de três lotes, o P3 decide mantê-los

⁷⁰ A tributação das mais-valias é defendida por alguns autores (Guinote, 2008; Bingre do Amaral, 2011; Pardal e Lobo, 2011) e desenvolvida na nova LBGPPSOTU e na Proposta de RJGT.

fora do mercado, devido ao contexto de crise, referindo que está disposto a reduzir o preço, mas, ao mesmo tempo, não irá alienar os lotes por valores inferiores (em cerca de metade) do valor dos lotes transacionados, aquando da conclusão do projeto (ano de lançamento: 1998 e ano de conclusão⁷¹: 1999). Questionado acerca da hipótese da sua empresa se orientar para o segmento da reabilitação, o P3 respondeu que o Grupo (ao qual pertence a empresa de promoção imobiliária) tem várias áreas de negócio e que de momento, a atividade imobiliária ficará parada, aguardando a retoma efetiva do MI. Acrescenta ainda, que os custos com os lotes são baixos e como a empresa não tem dívidas, a situação atual não o preocupa.

Em contrapartida, estima-se que os P1 e P2 mantenham a propriedade de mais de uma centena de lotes (a maior parte para construção de edifícios plurifamiliares). Não se falou acerca de execuções hipotecárias e não se quantificou o número de propriedades transacionadas, apesar de ambos afirmarem que já alienaram uma parte dos lotes. O P2 reforça que para além da actual crise no MI, torna-se insustentável o elevado montante que as empresas têm de pagar de IMI (a isenção do pagamento cinge-se a um período de três anos), antevendo que no futuro, a maioria do solo infraestruturado no Entroncamento será transferido para o Estado, devido a processos de execução fiscal: *“Quando não se paga o IMI atempadamente, é instantânea a notificação dos proprietários, por parte da Autoridade Tributária, e esta, por sua vez, procede de imediato à respetiva execução fiscal”*.

Todos os empreendimentos têm uma execução residual. A maioria está coberta pelas infraestruturas, mas a maioria dos lotes permanecem vagos. Ainda assim, um dos empreendimentos (Jardins do Saldanha – Parte 2) não tem a infraestruturação concluída: o P2 refere que o loteamento esteve parado durante dois anos, mas que é intenção da instituição financeira (que apoia a OL) concluir as obras de urbanização até 2015. Questionado acerca do excesso de oferta existente e de qual seria a estratégia utilizada para escoar os lotes, o P2 responde que suspendeu as vendas, devido ao valor de mercado e à ausência de procura. Face às expectativas existentes para a recuperação do investimento já realizado, o P1 mantém a esperança na cultura de proprietários dos portugueses como uma alavanca para o início de um novo ciclo, a par da redução das

⁷¹ A actividade do P3 cingiu-se aos trabalhos de modelação e infra-estruturação da urbanização para constituição dos lotes para posterior alienação a construtores e a particulares.

restrições ao crédito, que gere recuperação económica (crescimento da confiança e redução do desemprego) com ganhos ao nível da prosperidade. Defende que a redução da tributação e a descida dos preços dos passes de transporte ferroviário seriam um estímulo para a cidade do Entroncamento. O P2 está pessimista quanto ao retorno do investimento feito, atendendo às atuais condições: (i) a questão do IMI; e (ii) o desfasamento entre as estimativas realizadas para a capacidade prevista pelos projetos urbanísticos aprovados e as projeções demográficas: *“Projeta-se um país com 30 ou 40 milhões de habitantes, quando neste momento apenas existem 10 milhões e a tendência não é de subida da população, antes pelo contrário”*. O P2 sublinha que o Entroncamento é um claro caso de excedente de produção imobiliária: *“Na Zona Norte existem estes dois loteamentos (Jardins do Saldanha – Parte 1 e 2), que juntos preveem a construção de mais de 1000 fogos e na Zona Sul existem os empreendimentos do Formigão e da Cidade Nova, que juntos perspetivam a construção de mais 1500 fogos”*. Apesar disto, ambos desvalorizaram a hipótese de centrar a aposta na reabilitação urbana, referindo, que no Entroncamento essa questão não se coloca. A reabilitação urbana em Portugal tem argumentos em cidades como Lisboa e Porto, justificando que numa cidade pequena, com a maioria do edificado construído nas últimas décadas, não tem sentido modificar o rumo estratégico de atuação das suas empresas.

8. CONCLUSÕES

8.1 Contexto

As bolhas imobiliárias resultam de um ciclo com duas fases (Gaffney, 2009): (i) rápido crescimento do preço do solo, do sobreinvestimento em capital fixo (edifícios) e do aumento generalizado da procura de solo nas periferias dos centros urbanos; (ii) inversão das tendências: descida do preço do solo, aumento dos incumprimentos nos empréstimos e, consequentemente, aumento de ativos tóxicos, que não geram qualquer rendimento. Na origem deste ciclo estão duas causas principais (Foldvary, 2007): (i) financeira, através da expansão do dinheiro (redução das taxas de juro de financiamento bancário) e do crédito (redução dos *spreads* indexados aos empréstimos) por parte da banca, em virtude da redução das taxas de juro, o que aumenta o ritmo/volume de empréstimos concedidos, visto que taxas de juro baixas estimulam o consumo, principalmente através do investimento imobiliário; (ii) real, com a subida do ritmo de construção e de especulação com o valor do solo. A atual crise está sobretudo associada aos créditos “*sub-prime*” e à formação de novos produtos financeiros derivados, que agregam uma variedade de créditos, “*contudo estes não são a principal causa do colapso económico. Esta corresponde à tendência cada vez maior dos bancos se conseguirem libertar das amarras regulatórias e deste modo, cederem ao impulso de emprestar, de forma imprudente, para a aquisição de solo inflacionado e de edifícios especulativos, durante a bolha*” (Gaffney, 2009: 191). As análises à origem da bolha imobiliária devem sempre compreender o fator financeiro, mas também a especulação imobiliária, visto que “*não é a banca que inicia a formação da bolha, esta inicia-se no sector da promoção imobiliária, que numa 2ª fase, atrai os bancos a expandir o seu balanço*” (Gaffney, 2009: 11).

Importa agora sintetizar um conjunto de consequências decorrentes deste fenómeno, a nível económico: (i) na fase de expansão existe uma concentração do investimento nos sectores do imobiliário e da construção, desviando recursos do sector dos bens transacionáveis, e quando se instala a depressão, esta afeta todos os sectores de atividade económica devido à quebra de liquidez do sistema financeiro; (ii) o excesso de endividamento de todos os atores com intervenção na economia (Estado, Famílias e Empresas), durante a fase de expansão, coloca em risco a sua sustentabilidade financeira, que fica dependente das flutuações dos preços dos imóveis (quando ocorre uma descida do preço do solo, então o serviço da dívida hipotecária pode tornar-se

superior ao valor do ativo – imóvel, o que faz aumentar o incumprimento e as execuções hipotecárias); (iii) a quebra de liquidez dos bancos leva os Governos a centrarem os seus esforços na sustentação dos preços do solo (através: do investimento em grandes obras públicas; da manutenção de instrumentos de planeamento e ordenamento do território expansionistas ou aprovação de novos com estas características; de benefícios fiscais para os agentes intervenientes neste sector de atividade; do não-reconhecimento da existência de uma bolha no MI) prolongando a depressão (Gaffney, 2009); (iv) o preço elevado do solo constitui um obstáculo à formação e expansão de novas empresas; (v) o valor do solo existente (presente) inclui os valores descontados de rendas mais elevadas no futuro, o valor potencial, o que torna os valores do solo elevados face ao “*cash flow*” atual, que é menor do que o valor esperado (Gaffney, 1994). Existe, portanto, um excesso de oferta de lotes para construção de habitação no Entroncamento e não existe procura, no entanto se alguém pretender adquirir um lote, tem de pagar tanto como se existisse procura⁷²; (vi) o capital desperdiçado na construção de novas infraestruturas (sem utilização) encarece o preço da distribuição de eletricidade, gás natural, telecomunicações e distribuição/tratamento das águas, para a população residente como um todo.

As consequências territoriais do ciclo são também evidentes: (i) na degradação das áreas centrais/históricas das cidades; (ii) na extensão excessiva dos perímetros urbanos; (iii) na reduzida qualidade do edificado (inclusive da construção mais recente); (iv) na ausência de planeamento e de meios eficazes para programar o desenvolvimento urbano, de acordo com os princípios da sustentabilidade e do interesse coletivo; (v) no excessivo parcelamento da propriedade e no elevado número de operações urbanísticas com execução residual; (vi) na redução da intensidade de utilização do solo nos centros urbanos; (vii) na forte pressão exercida pelos proprietários para a transformação do solo rústico em urbano; (viii) na subdivisão da propriedade, baseada em lógicas financeiras, individualistas e de curto-prazo com elevados custos ambientais (Ex: constituição de lotes e edifícios que provocam a obstrução de linhas de água); (ix) no desenho urbano que é trabalhado de forma residual (por vezes, a conexão entre as novas áreas urbanas e

⁷² Adaptado de George (2009 [1871]: 63-64) onde refere: “*Em S. Francisco não existe escassez de lotes para construção, o que significa que existe espaço suficiente para construir mais 10.000 casas. Mas se eu quiser construir uma casa, eu tenho que pagar pelo privilégio de poder construir, tal como se existissem mais pessoas interessadas em construir naquele lote.*”

o tecido urbano consolidado é débil e no interior da propriedade loteada é usual encontrarem-se acessos sem saída, que não ligam com infraestruturas já existentes, onde o objetivo é extrair o máximo de rentabilidade de cada um dos lotes definidos e “abrir a porta” a um novo desenvolvimento da área envolvente); (x) na retenção especulativa de imóveis nas áreas centrais, criando uma escassez artificial de solo, que encarece os custos de utilização e construção nestas áreas, o que dispersa as atividades económicas e a nova construção para localizações pouco adequadas, onde a produtividade é mais baixa (reduzida taxa de retorno do investimento realizado) e o solo é mais barato (Gaffney, 2009), contudo mantém-se mais elevado do que no uso anterior (rústico), em todo o caso, o resultado final é a má alocação de recursos; (xi) no excesso de construção de edifícios e no excessivo número de lotes constituídos para construção de novos edifícios resulta num número de alojamentos, lojas, fábricas, armazéns, terrenos expectantes, estacionamento, infraestruturas e equipamentos exagerado face à procura existente e prevista, constituindo a principal “imagem de referência” de uma bolha imobiliária – o capital investido, que está preso a estas áreas pode estar perdido para sempre, mas mesmo a respetiva reconversão do uso do solo executado/em execução não é um cenário possível face aos atuais meios disponíveis; (xii) no aumento dos encargos das CM com a manutenção dos espaços públicos recentemente construídos e inutilizados; (xiii) numa possível perda de confiança da população nos responsáveis pela gestão do território e nos respetivos instrumentos.

Face às dificuldades existentes no MI (dificuldade em escoar os excedentes), os promotores contactados mantêm-se expectantes, acreditando na possível inversão da fase depressiva do ciclo imobiliário, mesmo tendo em consideração o atual contexto demográfico⁷³. Todos colocam de lado a hipótese da descida dos preços, pois preferem aguardar, por uma nova subida da procura. No entanto, todos os promotores contactados esperam novas oportunidades de negócio no futuro. Face à opinião obtida pelos promotores e ao estudo realizado em relação ao território do Entroncamento pode-se apontar fatores que justificam as suas esperanças: (i) todos aguardam pela recuperação do sistema financeiro; (ii) o preço do solo mantém-se elevado e o regulador não concretizou qualquer reforma para minimizar os ganhos especulativos dos proprietários, pelo que as expectativas dos promotores continuam otimistas; (iii) o investimento

⁷³ Os três promotores contactados estavam informados acerca das tendências demográficas.

público previsto aponta para a valorização de terrenos expectantes (ex: Financiamento Comunitário de 1.535.836 €, que permite financiar até 85% dos custos de construção e eventual aquisição do terreno, para a execução de um novo equipamento escolar - CME, 2013b) localizados numa área de baixa intensidade de utilização do solo (a maioria dos terrenos situados na área envolvente a este novo equipamento estão obsoletos - uso industrial; e expectantes - uso florestal), subsidiando a especulação imobiliária. Outro exemplo é o investimento público previsto, para a requalificação dos acessos a dois loteamentos parcialmente executados e localizados em áreas afastadas do perímetro urbano consolidado (áreas definidas como “urbanizáveis” no PDM: a Urbanização Casal Vaz e a Urbanização Casal Vidigal), cujo montante proveniente dos Fundos Comunitários, no ano de 2014, ascende a 687.045 (297.500€ para a execução da requalificação dos acessos ao Casal Vidigal⁷⁴ e os restantes 389.545€ à execução da obra de requalificação dos acessos ao Casal Vaz⁷⁵). Permitiu-se a construção em áreas afastadas do espaço urbano central e consolidado, fragmentando o tecido urbano e obrigando o município a remediar a situação, com novo investimento⁷⁶. Este custo acrescido é comum, quando não existe uma prática de planeamento por antecipação, ocorrendo precisamente o oposto, pelo que os privados planeiam os seus investimentos, de acordo com o seu interesse, e o regulador mantém-se passivo face às opções destes e apenas tenta corrigir os erros provocados pela falta de rigor e de eficiência da sua POT. Os empreendimentos públicos identificados obterão um financiamento comunitário de 2.222.881€, que corresponde a 33,65% da receita proveniente do QREN prevista para 2014 (CME, 2013b). Esta situação é relevante para quantificar o montante público investido num lote específico e a sua influência na valorização dos lotes da área envolvente⁷⁷; (iv) existem outros fatores externos que podem conduzir a uma nova

⁷⁴ Esta empreitada tem um valor global de 420.830,37€ (com IVA a 23%), montante financiado em duas prestações por duas entidades distintas (64.124,56€ pela CME e 357.705,81€ pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)). Os pagamentos estão divididos em dois anos: 2014 e 2015 (CME, 2014b).

⁷⁵ Consta-se que a empreitada será financiada em duas partes, cujo valor global ascenderá 614.860,21€ (com IVA a 23%). Os encargos municipais rondam os 92.229€ que serão repartidos pelas duas prestações e o montante restante (522,631,18€) é financiado pelo FEDER. Os pagamentos estão repartidos por 2014 e 2015 (CME, 2014b).

⁷⁶ Opinião partilhada pelo TM (Subcapítulo 7.7).

⁷⁷ George (2009 [1871]: 25): “Quando uma Instituição investe na construção de uma estrada (no prazo de 5 anos), esta assume uma perda imediata de 10.000.000\$, ao mesmo tempo que os proprietários dos terrenos localizados na envolvente da estrada obtêm um ganho de 100.000.000\$ (10 vezes superior) ”.

dinâmica expansiva do MI (ex: o P1 refere que a descida das tarifas do serviço de transporte ferroviário, valor que subiu significativamente desde 2011, pode impulsionar uma nova dinâmica na procura de casa na cidade do Entroncamento); (v) a questão cultural é também um fator importante, pois associa-se regularmente Portugal a um “país de proprietários”, onde o MA tem um peso residual (Governo Português, 2012; Pereira e Pato, 2014). Assim, após a banca recuperar a liquidez necessária para conceder novos créditos, as empresas de construção irão procurar novos lotes e as famílias tenderão a adquirir casas novas (os preços mais acessíveis e a maior abundância da oferta imobiliária disponível estará novamente nas periferias dos centros urbanos) estimulando assim uma nova fase de expansão do ciclo imobiliário.

Atendendo às dificuldades e aos desafios existentes no Entroncamento é fundamental perceber qual a estratégia municipal a adotar. A CME concorda que os PMOT não têm sido eficientes na regulação do MI, não obstante, considera que não se pode exigir a estes instrumentos, o exclusivo da regulação do MI, defendendo uma maior harmonização entre instrumentos das diferentes políticas públicas. Sugere-se ainda a alteração do modelo de ordenamento assente no crescimento urbano extensivo, apostando-se antes na reabilitação do centro da cidade e na colmatção dos espaços intersticiais em localizações centrais, como prioridade do novo modelo de desenvolvimento da cidade. Contudo encontram entraves à aplicação desta estratégia (ao nível do preço do solo e do processo de revisão do PDM⁷⁸). Em síntese, a situação permanece num impasse, pois as ideias defendidas não se repercutem nos instrumentos existentes, e face à insustentabilidade do modelo urbano desenvolvido, é necessário fazer alterações que ultrapassem os problemas e garantam os meios necessários à prossecução dos principais objetivos da POT.

8.2 Solução

A primeira solução proposta corresponde à reformulação do imposto sobre a propriedade (IMI), em particular na fórmula de cálculo do valor patrimonial tributário.

Como exemplo: a autarquia investe aproximadamente 156.353,00 € na requalificação dos acessos ao Casal Vidigal e ao Casal Vaz e os proprietários dos lotes podem repartir entre eles ganhos marginais de 1.563.530€, beneficiando da localização e do esforço do investimento público.

⁷⁸ O TM considera que só será possível repovoar o centro das cidades, através da redução das áreas urbanizáveis. Contudo acredita que *“é difícil aprovar uma revisão do PDM, que reduza a dimensão das áreas urbanizáveis definidas, pois o valor das indemnizações torna inviável esse processo”*.

É essencial que esse valor incida sobre o valor do solo ao invés de incidir sobre o da construção (Gaffney, 2009). *“Os impostos sobre o imobiliário centrados na construção favorecem o antigo em detrimento do novo”* (Gaffney, 1969: 179), o que encarece a reabilitação do edificado. O melhoramento, reforço, conservação e modernização da construção conduz à valorização do edifício, logo se o imposto for centrado na construção, o resultado é o aumento do valor tributado em função das melhorias efetuadas na propriedade, o que é um entrave à reabilitação urbana. O imposto centrado no valor da construção não acelera a renovação do edificado, provocando antes a sua demolição prematura, transformando a respetiva área de implantação num lote vago ou para estacionamento (Gaffney, 2009). A principal consequência é o adiamento da requalificação urbana. Este fenómeno está na origem da morte de partes significativas das cidades, devido à degradação física dos bairros e ao mal-estar económico gerado em algumas das áreas mais antigas (Gaffney, 2009: 42). Outra consequência do imposto sobre a propriedade centrar a tributação no valor da construção é a não utilização do solo (Gaffney, 1969). A “não utilização” da propriedade associa-se à excessiva quantidade de carcaças de edifícios localizados em áreas de elevada centralidade e ao excessivo número de lotes vagos no interior do perímetro urbano. Além disso, os proprietários têm interesse em manter a sua localização obsoleta, porque o *“preço especulativo do solo engole o capital da estrutura existente”* (Gaffney, 2005: 1). A subida do valor do solo mais do que compensa a degradação da construção existente, assim o *“proprietário não necessita de manter a conservação do edifício porque a sua localização e o mercado fizeram isso por ele”* (Gaffney, 2005: 2). Em suma, o que se sucede é a redução da densidade dos centros urbanos, o adiamento da respetiva renovação⁷⁹ e o rompimento da ligação entre o núcleo central e as periferias⁸⁰ (Gaffney, 1969). A adoção desta solução implica uma maior compatibilização entre a política fiscal e a POT. Needham (2000: 245) menciona que *“o imposto sobre o solo pode ser um instrumento de ordenamento do território”*. A aplicação do imposto sobre o solo *“baixa o valor do mesmo e reduz os lucros dos proprietários”* (George, 2009 [1871]: 86), pois desincentiva a retenção especulativa das propriedades inutilizadas,

⁷⁹ *“O imposto sobre o solo diminui o período de tempo entre a renovação do edificado”*, evitando a obsolescência total de algumas áreas da cidade (Gaffney, 1969: 181).

⁸⁰ *“O imposto sobre o solo permite a expansão sincronizada dos centros urbanos”*, acabando com a não utilização do solo em áreas centrais (Gaffney, 1969: 181).

aumentando a oferta de solo em áreas bem localizadas: “*em regra, este imposto beneficia a utilização do solo*” (George, 2009 [1871]: 94).

A alteração do foco de incidência do imposto sobre a propriedade “*dá ao investimento público um suporte sobre a iniciativa privada*” (Gaffney, 1969: 181). A implementação deste imposto permite planejar por antecipação, enquanto, hoje em dia, o que se sucede é o contrário. O desenvolvimento privado passará a seguir as orientações do planejamento (Gaffney, 1969). Atualmente, os proprietários pretendem desenvolver as suas propriedades, independentemente da localização ser ou não a mais indicada. A valorização do solo baseada em expectativas de potenciais desenvolvimentos favorece a alteração do uso do solo rústico para urbano, porque permite aos proprietários aumentar o valor dos seus ativos. Em contrapartida, se o imposto incidir sobre o valor do solo, os proprietários perdem o interesse na alteração do uso do solo dominante ou no aumento da capacidade urbanística permitida num determinado lote, pois a essa alteração associa-se um aumento dos encargos com a propriedade. Deste modo, “*o imposto sobre o solo é equitativo, porque a taxa é mais elevada, onde o solo está mais valorizado e vice-versa*” (Gaffney, 1969: 181).

Este imposto permite introduzir nova informação no mercado e apoiar o planejamento e a gestão ordenada do território (Gaffney, 1969). O autor defende que o mercado e o ordenamento do território não estão em conflito e devem-se complementar. O objetivo é tornar a POT e o MI mais transparentes para os vários agentes. “*Quanto maior for o efeito do imposto sobre o solo, maior é a eficiência do imposto como instrumento de planejamento*” (Needham, 2000: 249). Os ciclos imobiliários que afetam a economia como um todo podem ser evitados através da introdução deste novo instrumento⁸¹. Para determinar o valor do solo a ser tributado deve-se ter em conta a capacidade construtiva de um lote e não apenas a qualidade, a durabilidade ou a altura dos edifícios, que têm um peso residual nos custos de construção (Gaffney, 2009). O método sugerido para determinar esse valor é denominado “*building-residual method*”, que consiste no cálculo do valor do solo previsto para uma determinada parcela como se nessa mesma área não existisse qualquer construção e esta tivesse sido alienada a preços

⁸¹ “O melhor instrumento para evitar este ciclo de expansão-depressão é o imposto sobre a propriedade, mais especificamente, a porção da propriedade que recai sobre o valor do solo” (Gaffney, 2009: 27). “Durante o ciclo imobiliário, o imposto sobre o solo seria um forte fator estabilizador, se as avaliações dos imóveis forem atualizadas constantemente” (Gaffney, 2008d: 39).

de mercado livre (Marshall, 1890 citado por Gaffney, 2009: 52). Posteriormente, o valor do solo é subtraído ao valor de mercado do imóvel (construção e solo), deixando o valor do edifício como valor residual (Gaffney, 2009).

A incidência do imposto recai sobre o valor do solo, calculado com base nas potencialidades previstas para um determinado sítio, descontadas do valor das construções existentes. O objetivo foca-se na intensidade de utilização da propriedade, tributando o equivalente ao valor máximo de capacidade prevista (através de PMOT ou de ALVLOT e ALVCON) para uma determinada parcela, mesmo que o uso do solo atual não gere qualquer rendimento, em função da sua não utilização. Assim, quando uma dada entidade decide promover um novo loteamento, nas condições propostas, a tendência desta, será acelerar o processo de execução do empreendimento, porque quanto maior for o atraso na conclusão da urbanização, maiores serão as perdas do proprietário (Gaffney, 2009). Ao aumentar os custos de manutenção da propriedade para quem possui solos de elevada qualidade e com baixa intensidade de utilização, a consequência é a descida dos preços, em resultado do aumento da oferta de solo, o que conduz a uma maior compactação do desenvolvimento urbano (Gaffney, 2009). O desenvolvimento dos centros urbanos em extensão continuará a ocorrer, mas será excecionalmente, quando, presentemente, o excecional é a colmatção de áreas livres do perímetro urbano e a renovação de áreas que sofrem de obsolescência funcional.

O imposto centrado no solo reduz a especulação, logo os potenciais compradores ficarão menos propensos a adquirir solo com propósitos especulativos. Esta solução contraria a opção política implementada recentemente em Portugal, através dos *vistos gold*, que incentivam a especulação através do investimento estrangeiro em propriedades de luxo, não com o intuito de as utilizar, mas de obter elevados retornos, através de uma futura transação. Enquanto, o imposto sobre o solo, desincentiva a aquisição de imóveis com o intuito meramente especulativo. Este imposto tem um efeito sobre o valor do solo semelhante ao das taxas de juro⁸², pelo que para ser eficiente durante a fase de expansão dos preços do solo, então este instrumento deve ser elevado o suficiente para compensar a expectativa de crescimento do valor do solo, que é a base da subida dos preços dos imóveis (Gaffney, 2009). Por último, o autor defende que este imposto, para ser eficiente na regulação do ciclo imobiliário tem que se garantir a

⁸² Quando as taxas de juro sobem, o valor do solo desce e vice-versa.

precisão e a constante atualização dos preços do solo. Os PMOT devem ser atualizados regularmente e neles deve constar o valor do solo para cada parcela do território abrangido. Esta sugestão reforça a importância da componente metodológica do processo de planeamento – a monitorização, essencial para manter a precisão dos preços do solo, que variam constantemente. Além disso, reforça a complementaridade e a integração entre políticas públicas: POT e política fiscal.

As vantagens do imposto sobre o solo podem ser evidenciadas também a nível económico. O imobiliário é considerado um dos principais custos de investimento, uma vez que *“toda a atividade económica necessita de espaço e de uma localização”*, logo *“uma grande subida no custo de utilização ou aquisição de imobiliário irá reduzir lucros e por isso, reduz o investimento. O elevado preço de arrendamento de um escritório ou de uma exploração agrícola ou o elevado custo de aquisição do solo, consome a maioria da receita e deixa menores lucros”* (Foldvary, 2007: 8). A redução dos lucros implica uma redução das margens de reinvestimento, tendo em consideração que a maioria do novo investimento decorre da aplicação dos lucros operacionais das empresas (Gaffney, 2009). Assim, *“o preço elevado do solo – não só – destrói parte do retorno das atividades produtivas”* como desvia o investimento dos sectores transacionáveis para se centrar no imobiliário (Gaffney, 2009: 35). O autor refere que no sector da construção, os agentes investem sobretudo na aquisição de solo, ao invés da qualidade de construção. Logo, a grande vantagem da descida dos preços dos imóveis, para a atividade económica, é o aumento dos lucros das empresas ligadas ao sector dos bens transacionáveis e o aumento da capacidade de localização das empresas em áreas de maior centralidade, que atraem maiores fluxos e obtêm maior produtividade.

Por último, os principais obstáculos reconhecidos à alteração do imposto sobre a propriedade são: (i) as dificuldades constitucionais (George, 2009 [1871]), (ii) a opinião pública, num país com a “cultura de proprietário”, que segundo o autor, considera justos os valores das mais-valias obtidas através da transação da sua própria propriedade, (iii) os interesses dos grandes proprietários, visto que se prevê a transferência de uma parte significativa da propriedade concentrada na mão de um pequeno número de intervenientes para um cada vez maior número de utilizadores e (iv) o sistema financeiro, que é um dos maiores proprietários de imóveis em Portugal e terá de reconhecer algumas perdas, no valor dos seus ativos.

8.3 Soluções complementares

Neste ponto aborda-se um conjunto de soluções complementares que ajudem a tornar mais eficiente, simples e transparente a gestão e o planeamento do território.

Um dos principais problemas identificados no PDM do Entroncamento é a qualidade das peças gráficas, pois dificulta a interpretação dos usos do solo propostos para as diferentes parcelas do território (sendo este um instrumento vinculativo tanto para as entidades públicas como para os privados, a questão levantada constitui um erro que tarda em ser corrigido), tornando-se igualmente importante clarificar e delimitar as áreas que pertencem ao domínio público e privado do município (incluindo ainda os bens imóveis cujo o proprietário é uma Entidade Pública) e quantificar o seu valor, consoante o uso do solo estabelecido (Artigo 24º da LBGPPSOTU). A delimitação/atualização do solo público deve ser realizada constantemente, pois ao colocar o foco na inutilização do solo, esta questão é evidente tanto na propriedade privada como na propriedade pública. Tal constitui um desperdício de solo em áreas bem localizadas, não obstante, defender-se que em ANP, a utilização se deva cingir a funções que garantam a preservação e manutenção da qualidade do solo.

Outra medida proposta é a erradicação da classificação do solo definida como “áreas sobrantes”, expressa nos ALVLOT⁸³. A LBGPPSOTU foca-se na erradicação da classificação do uso do solo definido como “áreas urbanizáveis” e omite qualquer questão acerca das “áreas sobrantes”. Este tipo de classificação e a aprovação de operações urbanísticas, que preveem parcelas destinadas ao uso do solo “sobrante” é um mecanismo direto de estímulo à especulação imobiliária, desviando-se dos fins da POT.

A execução programada dos planos deve ser rigorosa, sendo o Programa de Execução e o Plano de Financiamento peças essenciais para apoiar o processo de planeamento e a implementação de um plano. O Programa de Execução deve conter os objetivos estratégicos e operacionais, as principais medidas para concretizar os objetivos propostos e a definição de prioridades de atuação (tempos de execução, financiamento). Este Programa deve contemplar os investimentos públicos previstos e os investimentos privados. O processo de urbanização depende dos privados, sendo

⁸³ No Entroncamento, esta classificação do uso do solo foi definida nas OL Casal Vidigal, Casal Fogueteiro, Olival do Formigão, Cidade Nova, Jardins do Saldanha Parte 2 e Foros da Lameira.

necessário planejar por antecipação os tempos de execução e os modos de financiamento dos vários loteamentos e construções previstas. A contratualização com os privados das medidas previstas pelo plano (em concreto ao nível das operações urbanísticas) é fundamental para apoiar a avaliação do valor do solo, em conformidade com o método proposto para calcular o valor tributado pelo imposto sobre a propriedade. O proprietário de um imóvel rústico, que não tenha intenção de lotear a sua propriedade e de tornar o seu solo “urbanizável”, deve ver a sua intenção expressa no plano, porque com o modelo de tributação proposto, os seus encargos acabariam por aumentar. Este instrumento deve ainda contemplar todos os custos previstos/estimados na execução de uma operação urbanística e os referidos tempos de execução. Se os custos forem superiores aos previstos ou caso os tempos de execução precisem de um alargamento do prazo, deve-se criar um relatório de fundamentação das alterações registadas. Além disso, deve-se calcular os custos do alargamento das infraestruturas, os encargos com a manutenção dos equipamentos públicos, espaços verdes, arruamentos, condutas, postos de transformação de eletricidade e candeeiros de iluminação pública. A densidade populacional deve ser distribuída, de forma equilibrada por todo o território e as infraestruturas não se devem estender para áreas sem residentes, porque provocaria o aumento dos custos para todos os utilizadores. No Entroncamento, as propriedades analisadas foram infraestruturadas, contudo, os excedentes são visíveis na execução residual dos loteamentos: onde a maioria das construções previstas não se concretizaram. Ao não se aplicar o imposto sobre o solo nos moldes propostos, os proprietários dos lotes estão a ser subsidiados por beneficiarem de infraestruturas que ninguém utiliza e que são pagas pelo aumento do preço da utilização da água, da eletricidade e do gás natural. Os encargos com a manutenção destas áreas podem criar grandes desequilíbrios orçamentais no município, sendo fundamental reduzir a margem de erro das estimativas quanto aos fluxos populacionais e empresariais esperados.

A monitorização e avaliação dos planos são essenciais para caracterizar o seu grau de implementação, de forma a entender, atempadamente, as possíveis adaptações a realizar e o impacto do plano na transformação do território. A monitorização deve ser executada regularmente para uma maior previsibilidade do processo de planeamento, mantendo-se atualizados os valores do solo, indispensáveis no modelo de tributação da propriedade proposto. Os resultados das avaliações realizadas, durante e após o período

de implementação do plano, devem ser publicados na forma de Relatórios de Execução, conforme sugere a LBGPPSOTU.

Em síntese, as soluções propostas visam dar resposta à questão de investigação desta dissertação, apoiando a definição de uma política pública de ordenamento do território eficiente, no objetivo de minimizar a especulação imobiliária. A insustentabilidade do modelo de ordenamento do espaço urbano adotado está comprovada nos resultados obtidos. As reflexões e conclusões obtidas pretendem formular as bases para uma alternativa sustentável para a gestão do território.

8.4 Entroncamento, que futuro?

O município do Entroncamento é um exemplo evidente de bolha imobiliária à escala local. O regulador não conseguiu conter a especulação imobiliária, o que teve consequências assinaláveis no ordenamento do espaço urbano. Porém, mesmo com o atual quadro jurídico é possível alterar o rumo estratégico de desenvolvimento que tem vigorado na cidade. A revisão do PDM deve ser uma prioridade. O perímetro urbano (sobredimensionado) não se justifica face aos cenários demográficos e económicos previsíveis; no entanto, no sentido de superar as dificuldades de reclassificação do solo consagradas na lei para reduzir a dimensão das áreas urbanizáveis, devem ser utilizados os mecanismos permitidos (que não têm tido aplicação prática) no quadro jurídico (ex: unidades de execução) para assegurar o interesse público e garantir o correto ordenamento do território. O município tem dificuldades para reduzir a dimensão das áreas urbanizáveis, porque implicaria uma redução do valor de mercado das propriedades abrangidas, no entanto, nada o impede de condicionar a urbanização das propriedades mais distantes do núcleo urbano, em função da evolução futura do território e do crescimento da área urbana (colmatação das áreas consolidadas ou por consolidar). O proprietário de uma parcela classificada como urbanizável, localizada numa área exterior ao núcleo urbano consolidado pode ser impedido de iniciar a operação urbanística, enquanto existir solo vago em áreas bem localizadas (que beneficiem das infraestruturas existentes). Para viabilizar esta opção deve-se (i) delimitar o polígono cadastral dos terrenos definidos como urbanizáveis (nos PMOT) que ainda não iniciaram a operação urbanística; e (ii) identificar os vazios existentes (desde terrenos com capacidade para parcelamento até lotes aptos para edificação) no interior do núcleo urbano (incluindo áreas periféricas infraestruturadas por edificar). Esta diferenciação beneficiará os proprietários em melhores localizações (mais

próximos do centro da cidade), que, em regra, devem ser os primeiros a iniciar o desenvolvimento previsto para a sua propriedade (assume-se que existe ALVLOT ou ALVCON). O objetivo é reter a extensão e fragmentação da cidade, em função dos interesses dos proprietários. A condicionante proposta às propriedades mais afastadas do núcleo urbano cria uma desvantagem para os proprietários dos respectivos terrenos, em comparação com os proprietários dos terrenos expectantes no interior do núcleo urbano. No entanto, minimiza o dano coletivo provocado pela expansão desregulada das áreas urbanas, pois esta solução assegura a programação do desenvolvimento urbano, gerindo os tempos de consolidação do espaço urbano, aumentando a intensidade de utilização do solo e a oferta de imóveis nas áreas centrais, e reduzindo os custos com a manutenção das infraestruturas.

O crescimento desordenado da cidade do Entroncamento é consequência da passividade do regulador. Como tal, a atuação deve mudar, no sentido de garantir maior exigência, rigor e transparência no processo de gestão urbanística e assegurar o crescimento sustentado do núcleo urbano. Embora estas soluções possam melhorar a atuação da CM (regulador) na gestão do território, a medida com maior impacto seria a alteração do IMI (centrando a tributação no valor do solo) que permitiria fomentar a reabilitação do edificado (processo que tem estado bloqueado) e facilitar a programação do crescimento da área consolidada (harmonização entre política fiscal e POT).

9. BIBLIOGRAFIA

9.1 Livros, artigos científicos e documentos técnicos

- AECOPS – Associação de Empresas de Construção, Obras Públicas e Serviços (2009) *O Mercado da Reabilitação: Enquadramento, Relevância e Perspectivas*, disponível em http://www.aecops.pt/pls/daecops3/get_noticia?id=28605875 (última consulta em 11/12/2013).
- AIZENMAN, Joshua; JINJARAK, Yothin (2013) “Real Estate Valuation, Current Account, and Credit Growth Patterns Before and After the 2008–2009 Crisis”. *Asian Development Bank Institute*.
- ALVES, Demétrio (2010) “Da Bolha das Túlipas à Bolha Financeiro-Imobiliária”, *Resistir.Info*, http://resistir.info/crise/as_bolhas_jun10.html (última consulta em 21-10-2013).
- ALVES, Demétrio (2011) “Nova Lei do Solo. Que Fazer?”, *Praça do Bocage*, <http://pracadobocage.wordpress.com/2011/02/22/nova-lei-do-solo-que-fazer/> (última consulta em 07-03-2014).
- BANCO DE PORTUGAL (2013) “A Economia Portuguesa em 2012”, Relatório do Conselho de Administração, BdP, disponível em [http://www.bportugal.pt/pt-PT/PublicacoesIntervencoes/Banco/RelatConselhoAdministracao/Biblioteca%20de%20Tumbnails/Relat%C3%B3rio%20-%20A%20Economia%20Portuguesa%20em%202012%20\(vers%C3%A3o%20integral\).pdf](http://www.bportugal.pt/pt-PT/PublicacoesIntervencoes/Banco/RelatConselhoAdministracao/Biblioteca%20de%20Tumbnails/Relat%C3%B3rio%20-%20A%20Economia%20Portuguesa%20em%202012%20(vers%C3%A3o%20integral).pdf) (última consulta em 30/11/2013).
- BINGRE DO AMARAL, Pedro (2011) “Análise das relações da política de solos com o sistema económico”, *Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, DGOTDU, disponível em <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Paginas/Estudosepareceres.aspx> (última consulta em 21-10-2013).
- BOURASSA, Steven (1992) “Economic effects of taxes on land: a review”, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.51, No.1, pp.109-113.
- CARRANCA, Maria A., CASTRO, Nelson (2011) “Dinâmica dos Perímetros Urbanos nos PDM previstos após a publicação do PNPOT: Fase 1 – Análise”, *Documentos Técnicos 9/2011*, DGOTDU.

- CARVALHO, João M. (2014) “Algoritmos universais de Perequação – Uma abordagem exploratória”, *Seminário Modelos de Financiamento de Operações Urbanísticas: Desafios e Oportunidades*, Instituto Superior Técnico, 28 de Janeiro de 2014.
- CIP – Confederação Empresarial de Portugal (2012) “Financiamento & Incentivos à Regeneração Urbana”, disponível em http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2012/Publicacoes/20121130_Financiamento_Incentivos_RegeneracaoUrbana.pdf (última consulta em 09-05-2014).
- CME – Câmara Municipal do Entroncamento (1995) “Plano Director Municipal do Entroncamento”, *Diário da República N° 299, Série I – B*, Resolução do Conselho de Ministros n°181/95, disponível em <http://www.cm-entroncamento.pt>.
- CME (2000b) *Ata de Reunião de Câmara de 17_01_2000*.
- CME (2000c) *Ata de Reunião de Câmara de 26_03_2000*.
- CME (2007a) “Plano de Pormenor da Zona do Centro de Saúde (entre as ruas do Almirante Reis, do Dr. Miguel Bombarda, de D. Carlos, da Galharda e da CP) ”, *Diário da República n°223, 2ªSérie*, Aviso n°22732/2007, disponível em <http://www.cm-entroncamento.pt>.
- CME (2009) *Estratégia de Desenvolvimento 2020 e Plano de Acção 2013 para o Entroncamento*, disponível em <http://www.cm-entroncamento.pt>.
- CME (2010) “Plano de Pormenor do Bairro do Formigão”, *Diário da República N°54, 2ª Série*, Aviso n°5696/2010, disponível em <http://www.cm-entroncamento.pt>.
- CME (2013a) *Plano de Pormenor do Bairro do Formigão – Avaliação Ambiental Estratégica: 3º Relatório de Monitorização*, disponível em <http://www.cm-entroncamento.pt>.
- CME (2013b) *Orçamento 2014 e Grandes Opções do Plano*, disponível em <http://www.cm-entroncamento.pt>.
- CME (2014a) *Edital de 1 de Julho*, Deliberações de Reunião de Câmara de 01/07/2014.
- CME (2014b) *Ata n°14/2014*, Ata de Reunião de Câmara de 01/07/2014.

- CONDESSA, Beatriz; RODRIGUES, Marco; MORAIS DE SÁ, Ana; TOMÉ, Ricardo (2013) “Prática de Perequação nos Planos de Pormenor: características, críticas e novas perspectivas”, *Encontro anual da Ad-Urbem*.
- CORREIRA, Paulo (1996) “Financiamento da Urbanização”, *Encontro anual da Ad-Urbem*.
- COSTA LOBO, Manuel; PARDAL, Sidónio; CORREIA, Paulo; SOUSA LOBO, Margarida (1995) *Normas Urbanísticas*, Vol.1 – 2ª Edição, Universidade Técnica de Lisboa e DGOTDU, Lisboa.
- COSTA LOBO, Manuel; PARDAL, Sidónio; CORREIA, Paulo (1998) *Normas Urbanísticas*, Vol.2 - 2ªEdição, Universidade Técnica de Lisboa e DGOTDU, Lisboa.
- COSTA LOBO, Manuel; PARDAL, Sidónio; CORREIA, Paulo (1993) *Normas Urbanísticas*, Vol.3, Universidade Técnica de Lisboa e DGOTDU, Lisboa.
- DELGADO VIÑAS, Carmen (2012) “Secuelas territoriales de la «burbuja inmobiliaria» en las áreas protegidas litorales españolas”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales (CyTET)*, Vol. XLIV (174), pp.615-637.
- DGOT (1988) “Carta Europeia do Ordenamento do Território”, *Ministério do Planeamento e da Administração do Território: Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território*.
- DGOTDU (2007) *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT): Programa de Acção*, disponível em <http://www.territoriportugal.pt/pnpot/> (última consulta em 17/11/2013).
- DGOTDU (2011a) *Painel de Orientação Técnica: Nota Técnica 1*, Contributo para a definição do âmbito da nova lei do solo, disponível em <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Paginas/Estudosepareceres.aspx> (última consulta em 12/09/2013).
- DGOTDU (2011b) *Painel de Orientação Técnica: Nota Técnica 2*, Contributo para a definição do âmbito da nova lei do solo, disponível em <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Paginas/Estudosepareceres.aspx> (última consulta em 12/09/2013).

- DGOTDU (2011c) *Painel de Orientação Técnica: Nota Técnica 3*, Contributo para o projecto da nova lei do solo, disponível em <http://novaleidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Paginas/Estudosepareceres.aspx> (última consulta em 12/09/2013).
- DIÁRIO ECONÓMICO (2012) *Suplemento de Reabilitação Urbana*, Diário Económico nº5550 de 13 de Novembro de 2012.
- DIÁRIO ECONÓMICO (2013) *Casas entregues aos bancos por falta de pagamento aumentaram 67% em 2012*, Diário Económico nº5613 de 15 de Fevereiro de 2013.
- ETXARRI, A.; HOEKSTRA, J.; DOL, K.; FUENTES, G. (2012) “De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales (CyTET)*, Vol. XLIV (174), pp.597-613.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2006) *El Tsunami Urbanizador Español e Mundial*, Ecologistas en Acción.
- FOLDVARY, Fred (2004) “Real Estate Bubble”, *The Progress Report*, <http://www.progress.org/tpr/foldvary-the-real-estate-bubble/> (Última Consulta em 23/04/2014).
- FOLDVARY, Fred (2005) “California Real Estate Bubble”, <http://www.foldvary.net/works/crash08.html> (Última Consulta em 23/04/2014).
- FOLDVARY, Fred (2006) “Real Estate Deceleration”, *The Progress Report*, <http://www.progress.org/tpr/editorial-31/> (Última Consulta em 29/04/2014).
- FOLDVARY, Fred (2007) *The Depression of 2008*, Berkeley (CA): Gutenberg Press, 2nd Edition.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007) *Urbanismo y Democracia: Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid.
- GAFFNEY, Mason (1962) “Land and Rent in Welfare Economics” in Marion Clawson, Marshal Harriss and Joseph Ackerman (eds), *Land Economics Research*, Baltimore: The John Hopkins University Press, pp.141-167.
- GAFFNEY, Mason (1965a) “Soil Depletion and Land Rent”, *NRJ*, Vol.4, Nº3, pp. 537-557.

- GAFFNEY, Mason (1965b) "Property Taxes and the frequency of Urban Renewal", *Proceedings, NTA*, 57th Annual Conference, Pittsburgh, pp. 272-285.
- GAFFNEY, Mason (1969) "Land Planning and the Property Tax", *AIP Journal*, pp. 178-183.
- GAFFNEY, Mason (1976) "Changes in land policy: How fundamental are they?", *Western Agricultural Economics Association Fort Collins, Colorado*, July 20.
- GAFFNEY, Mason (1977) "When to Build What" In Paul Downing Eds, *Local Service Pricing Policies and Their Effect on Urban Spatial Structure*, Vancouver: UBC Press, pp.173-213.
- GAFFNEY, Mason (1994) "Land as a distinctive factor of Production" In Nicholas Tideman Eds, *Land and Taxation*. London: Shephard-Walwyn (Publishers) Ltd, pp. 39-102.
- GAFFNEY, Mason (2005) "How a Land Boom Destroys Capital", *Mason Gaffney: Working Papers*, http://www.masongaffney.org/workpapers/How_a_Land_Boom_Destroys_Capital_10_2005.pdf (Última Consulta em 30/04/2014).
- GAFFNEY, Mason (2008a) "The Great Crash of 2008", *Mason Gaffney: Essays*, http://www.masongaffney.org/essays/great_crash_of_2008.pdf (Última consulta em 04-04-2014).
- GAFFNEY, Mason (2008b) "How to thaw credit, now and forever", *Mason Gaffney: Essays*, http://www.masongaffney.org/essays/How_to_Thaw_Credit.pdf (Última consulta em 04-04-2014).
- GAFFNEY, Mason (2008c) "Keeping Land in Capital Theory: Ricardo, Faustmann, Wicksell, and George", *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.67, No.1, pp.119-141.
- GAFFNEY, Mason (2008d) "The Hidden Taxable Capacity of Land: Enough and to Spare", *Accepted for publication in the International Journal of Social Economics*, July 3, 2008, pp. 1-134.
- GAFFNEY, Mason (2009) *After the Crash: Designing a Depression-Free Economy*, United Kingdom – Chichester: Wiley-Blackwell.

- GEORGE, Henry (2009 [1871]) *Our Land and Land Policy*, Rpt, New York: Schalkenbach Foundation.
- GEORGE, Henry (2009 [1881]) *Progress and Poverty*, New York: Cambridge University Press.
- GOMES DA SIVA, Miguel (2013) *Bolsa, Investir nos Mercados Financeiros*, Olival Basto – Odivelas: Bookout.
- GOVERNO PORTUGUÊS (2011) “*Memorando de Políticas Económicas e Financeiras*”, disponível em <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/por/051711p.pdf> (última consulta em 23-02-2014).
- GOVERNO PORTUGUÊS (2012) “*As novidades em matéria de Reabilitação Urbana e Arrendamento*”, Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/598596/20120517_apres_lei_arrendamento.pdf (última consulta em 13/01/2014).
- GRAVE, Luís (2000) “*Política de Solos e Qualidade do Espaço Urbano. Suas Inter-relações*”, Tese de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- GRAVE, Luís (2013) “Nem Planos sem Programação nem Programação sem Plano: Alcance e resiliência do Plano como instrumento de eficiente regulação e desenvolvimento”, *AD URBEM*.
- GUINOTE, José Carlos (2008) “Urbanismo e Corrupção: As mais-valias e o desenvolvimento urbano”, *Le Monde Diplomatique*, disponível em <http://pt.mondediplo.com/spip.php?article213> (última consulta em 30-12-2013)
- GUINOTE, José Carlos (2013) “Aumento do IMI – mais receita menos equidade”, *Pedro do Homem*, disponível em <http://pedradohomem.blogspot.pt/> (última consulta em 17/01/2014).
- HERCULANO GONÇALVES, José (2014) “O Financiamento Bancário no contexto actual”, *Seminário Modelos de Financiamento de Operações Urbanísticas: Desafios e Oportunidades*, Instituto Superior Técnico, 28 de Janeiro de 2014.

- HEYWOOD, Andrew; HACKETT, Paul (2013) “The Case for a Property Speculation Tax”, *The Smith Institute*.
- HOYT, Homer (1933) *One hundred years of land values in Chicago*, Illinois – Chicago: The University of Chicago Press
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2013f) *Como se Calcula o PIB*.
- KRUGMAN, Paul (2009) *O Regresso da Economia da Depressão e a Crise Actual*, Queluz de Baixo – Oeiras: Editorial Presença.
- KRUGMAN, Paul (2009) *A Consciência de um Liberal*, Queluz de Baixo – Oeiras: Editorial Presença.
- KRUGMAN, Paul (2012) *Acabem com esta Crise já!*, Queluz de Baixo – Oeiras: Editorial Presença.
- LOBO, Carlos (2011) “A Lei do Solo: Vertente Financeira e Fiscal”. *Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*. DGOTDU. <http://novaltidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Paginas/Estudosepareceres.aspx> (Última Consulta em 21-10-2013).
- LÓPEZ GARCÍA, Miguel A. (2005) “Precios Inmobiliarios, renta y tipos de interés en España”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº7/2005.
- NEEDHAM, Barrie; VERHAGE, Roelof (1998) “The effects of Land Policy: Quantity as well as Quality is Important”, *Urban Studies*, Vol.35, No.1, pp.25-44.
- NEEDHAM, Barrie (2000) “Land Taxation, Development Charges, and the effects on Land Use”, *Journal of Property Research*, 17(3), pp.241-257.
- NEEDHAM, Barrie (2005) “The Social Processes in Urban Planning and Management”, *International Seminar on Legislation and Urban Management*, Brasilia, 1-2 June.
- NING, Chai; DONG HOON, Oh (2012) “Case studies of the effects of speculation on Real Estate Price Bubble forming: Beijing and Shanghai (2001~2010)”. *Eighteenth Annual Pacific-RIM Real Estate Society Conference Adelaide*.
- PARDAL, Sidónio (2006a) *A Apropriação do Território: Crítica aos diplomas da REN e da RAN*, Ordem dos Engenheiros, Lisboa.

- PARDAL, Sidónio (2006b) “O Planeamento do Território e a Regulação do Mercado Imobiliário”, *Revista InGenium*, II série.
- PARDAL (2010) “Lógica para a classificação dos usos do solo”, *Jornal Architecturas*, Lisboa.
- PARDAL, Sidónio; LOBO, Carlos (2011) *Património Imobiliário: Referências para a Avaliação*, Almedina, Coimbra.
- PARDAL, Sidónio (2012a) “O Preço do Solo na Reabilitação Urbana”. *Jornal Architecturas*, Lisboa.
- PARDAL, Sidónio (2012b) “A maldição da Reserva Ecológica Nacional”, *Jornal Architecturas*, Lisboa.
- PARDAL, Sidónio (2013a) “Notas sobre a Tributação do Património”, *Conferência Inaugural da Pós-Graduação em Fiscalidade*, Universidade Católica Portuguesa.
- PARDAL, Sidónio (2013b) *Revisão do Plano Director Municipal do Montijo: anotações*, Câmara Municipal do Montijo e Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa.
- PARDAL, Sidónio (2014) “Comentários à Proposta de Lei nº183/XII: Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo”, *Conferência RICS sobre a Nova Proposta de Lei de Bases dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, ISEG.
- PERCOM (2013) “Perequação: Práticas Internacionais”, *A equidade e eficiência no processo de urbanização: Modelo de Execução Perequativa*, Dezembro de 2013.
- PERCOM (2014) “Operações Urbanísticas: Financiamento em debate”, *A equidade e eficiência no processo de urbanização: Modelo de Execução Perequativa*, Março de 2014.
- PEREIRA, Margarida (2003) “Os próximos desafios do Planeamento Municipal”. *GeoINova* nº7, Universidade Nova de Lisboa – Departamento de Geografia e Planeamento Regional, Lisboa, pp.179-199.
- PEREIRA, Margarida; NUNES DA SILVA, Fernando (2008) “Modelos de Ordenamento em confronto na Área Metropolitana de Lisboa: Cidade alargada ou recentragem Metropolitana?”. *Cadernos Metrópole*, nº20, 2ºSemestre, EDUC,

Editora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil, pp.107-123,
http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm20_137.pdf.

PEREIRA, Margarida (2009) “Desafios Contemporâneos do Ordenamento do Território: Para uma governabilidade inteligente do (s) território (s)”, *Prospectiva e Planeamento*, Vol.16, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Ministério do Planeamento, Lisboa, pp.77-102.

PEREIRA, Margarida; GRAVE, Luis (2013) “Do urbanismo sem urbanização à urbanização sem urbanismo”, *Resumos das XIV Jornadas da AUP*, Montijo.

PEREIRA, Margarida; PATO, Isabel (2014) “Problemas de vivienda en el marco recesivo posterior a 2008 en Portugal y España”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Vol.XLVI (180), pp.291-305

RAJAN, Raghuram (2005) “Has the financial development made the world riskier?”, *National Bureau of Economic Research*, <http://www.nber.org/papers/w11728> (Última Consulta em 21-10-2013).

ROMERO, J.; JIMENEZ, F.; VILLORIA, M. (2012) “(Un)Sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical effects”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.30, pp.467-486.

ROSA, Eugénio (2009) “Uma Política de crédito não-orientada para apoiar a actividade produtiva”, disponível em <http://eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2009/13-2009-%20Politica-credito-nao-apoia-actividade-produtiva-2.pdf> (última consulta em 02/02/2014).

SANTOS, Ana; COSTA, Vânia (2013) “Regular o Consumidor? Novas tendências de política no sector financeiro”, *Análise Social*, 209, XLVIII (4º), pp.756-791, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

STIGLITZ, Joseph (2005) *Os Loucos Anos 90*, Lisboa, Terramar.

TRIANAFYLLOPOULOS, Nikolaos (2010) “Land Speculation and Property Market (In) Efficiency”, *Discussion Paper Series*, Nº16 Vol.10, pp. 223-252, Department of Planning and Regional Development, University of Thessaly.

9.2 Legislação

Decreto-lei nº 46.673 de 29 de Novembro de 1965, *Diário da República*, Ministério do Interior e das Obras Públicas, pp.1560-1562.

Decreto-lei nº794/76 de 5 de Novembro, *Diário da República nº259 - série I*, Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção.

Decreto-lei nº69/90 de 02/03, *Diário da República nº51 - série I*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-lei nº287/2003 de 12/11 (com a alteração produzida pela lei nº60-A/2011, de 30/11), *Diário da República nº262 - I série-A*, Ministério das Finanças.

Decreto-lei nº46/2009 de 20/02, *Diário da República nº36 - 1ª série*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-lei nº26/2010 de 30/03, *Diário da República nº62 - 1ª série*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-lei nº120/2013 de 21/08, *Diário da República nº160 – 1ª série*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-regulamentar nº9/2009 de 29/05, *Diário da República nº104 – 1ª série*, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-regulamentar nº11/2009 de 29/05, *Diário da República nº104 – 1ª série*, Presidência do Conselho de Ministros.

Lei nº48/98 de 11/08, *Diário da República nº184 - I série-A*, Presidente da República.

Lei nº56/2008 de 04/09, *Diário da República nº171 – 1ª série*, Assembleia da República.

Lei nº31/2014 de 30/05, *Diário da República nº104 – 1ª série*, Assembleia da República.

Portaria nº44/85 de 21/01, *Diário da República nº17 – série I*, Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

Proposta de decreto-lei de 14/04/2014, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Proposta de lei nº112/XII, *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo*, Presidência do Conselho de Ministros.

9.3 Estatísticas

BdP (2013) “Licenças de Construção e Obras Concluídas”, *Boletim Estatístico de 2013: Indicadores de Actividade Económica*, www.bportugal.pt.

INE (2011a) “Alojamentos (nº) por localização geográfica”, *Decenal – INE: Censos - séries históricas*, www.ine.pt.

INE (2011b) “Edifícios (nº) por localização geográfica”, *Decenal – INE: Censos - séries históricas*, www.ine.pt.

INE (2012) “Famílias (nº) por local de residência”, *Decenal – INE: Censos - séries históricas*, www.ine.pt.

INE (2013a) “Valor médio dos prédios transaccionados (€/nº) por localização geográfica e tipo de prédio”, *Anual – Direcção Geral da Política de Justiça*, www.ine.pt.

INE (2013b) “Crédito à habitação por habitante (€), por localização geográfica”, *Anual – INE: Inquérito às instituições de crédito e sociedades financeiras*, www.ine.pt.

INE (2013c) “Crédito concedido (€) por estabelecimento de outra intermediação monetária, por localização geográfica e tipo de crédito”, *Anual – INE: Inquérito às instituições de crédito e sociedades financeiras*, www.ine.pt.

INE (2013d) “Contratos de compra e venda (nº) de prédios por localização geográfica e tipo de prédio”, *Anual – Direcção Geral da Política de Justiça*, www.ine.pt.

INE (2013e) “Contratos de compra e venda (€) de prédios por localização geográfica e tipo de prédio”, *Anual – Direcção Geral da Política de Justiça*, www.ine.pt.

INE (2014a) “População residente (nº) por local de residência, sexo e grupo etário (por ciclos de vida)”, *Anual – INE: Estimativas Anuais da População Residente*, www.ine.pt.

INE (2014b) “Edifícios licenciados (nº) por localização geográfica, tipo de obra e destino da obra”, *Anual – INE: Inquérito aos projectos de obras de edificação e demolição de edifícios*, www.ine.pt.

- INE (2014c) “Edifícios concluídos (nº) por localização geográfica, tipo de obra e destino da obra”, *Anual – INE: Estatísticas das obras concluídas*, www.ine.pt.
- INE (2014d) “Fogos licenciados (nº) em construções novas para habitação familiar por localização geográfica e entidade promotora”, *Anual – INE: Inquérito aos projectos de obras de edificação e demolição de edifícios*, www.ine.pt.
- INE (2014e) “VAB (€) das empresas por localização geográfica e actividade económica”, *Anual – INE: Sistema de contas integradas das empresas (SCIE)*, www.ine.pt.
- INE (2014f) “Empresas (nº) por localização geográfica e actividade económica”, *Anual – INE: Sistema de contas integradas das empresas (SCIE)*, www.ine.pt.
- INE (2014g) “Valores médios de avaliação bancária (€/m²) dos alojamentos por localização geográfica (municípios com cidades médias) e tipo de construção”, *Mensal – INE: Inquérito à avaliação bancária na habitação*, www.ine.pt.
- PORDATA (2013a) “Valor Acrescentado Bruto total e por ramo de actividade”, *Actividades Económicas: Produção e Criação de Valor*, www.pordata.pt
- PORDATA (2013b) “População residente: total e por sexo”, *População*, www.pordata.pt
- PORDATA (2014) “Rendibilidade bruta total por ramo de actividade: Portugal”, *Actividades Económicas: Eficiência e Rendibilidade*, www.pordata.pt.

9.4 Vídeos e filmes

- A Corrupção na Origem da Crise* (2012) Lisboa: Associação 25 de Abril, 2012. Duração aproximada: 124 minutos, <https://www.youtube.com/user/A25Abril> (Parte 1 a 5).
- Audição Parlamentar nº136* (2014) Lisboa: Assembleia da República: Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local. Duração aproximada: 133 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=3XIXE8L971M>.
- Dodgy Economics* (s/d) Fred Harrison e Mason Gaffney. Duração aproximada: 11 minutos, https://www.youtube.com/watch?v=_31vMvdqFM0.
- Ghost Town 1: Ireland* (s/d) Irlanda: Fred Harrison. Duração aproximada: 3 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=wgTt4wqwbPw>.

Ghost Town 2: Spain (s/d) Seseña Nuevo, Toledo, Espanha: Fred Harrison. Duração aproximada: 5 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=t0rjAfzoHeI>.

Ghost Town 3: USA (s/d) Riverside, Califórnia, EUA: Fred Harrison. Duração aproximada: 8 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=GvEWcOrHc9U>.

Inside Job (2010) Charles Ferguson. Duração aproximada: 105 minutos.

Negócios da Semana: Debate sobre o desenvolvimento económico (13-02-2013) SIC Notícias: José Gomes Ferreira. Duração aproximada: 50 minutos.

Negócios da Semana: Entrevista a Nuno Amado (11-09-2013) SIC Notícias: José Gomes Ferreira. Duração aproximada: 50 minutos.

Margin Call (2011) J. C. Chandor. Duração aproximada: 107 minutos.

Soaking nature: the Palm Springs scam (s/d) Palm Springs, Califórnia, EUA: Fred Harrison e Mason Gaffney. Duração aproximada: 5 minutos, <https://www.youtube.com/watch?v=C-ftCMz8pc4&list=UUuVn61L4m3nyq7oql40mmig>.

Too big to fail (2011) Curtis Hanson. Duração aproximada: 99 minutos.

Wall Street 2: The money never sleeps (2010) Oliver Stone. Duração aproximada: 133 minutos.

9.5 Documentação facultada pela CME

CME (1998) *Planta de Síntese do Loteamento do Casal Vaz*.

CME (1999a) *Planta de Síntese do Projecto de Alteração ao Alvará de Loteamento do Casal Vaz*.

CME (1999b) *Planta de Síntese da Urbanização Cidade Nova*.

CME (2000a) *Planta de Síntese da Urbanização Casal Vidigal*.

CME (2003a) *Planta de Síntese da Urbanização Olival do Formigão (I)*.

CME (2003b) *Planta de Síntese da Urbanização Olival do Formigão (II)*.

CME (2003c) *Planta de Síntese da Urbanização Foros da Lameira*.

CME (2003d) *Planta de Síntese da Urbanização Casal Fogueteiro (I)*.

CME (2004) *Planta de Cedências da Urbanização Fontalgarve*.

CME (2005a) *Planta de Síntese do Projecto de Alteração ao Alvará de Loteamento 5/82, Ampliação da Urbanização Casal Vaz.*

CME (2005b) *Planta de Síntese da Urbanização Casal Foguetreiro (II).*

CME (2005c) *Planta de Síntese da Urbanização Casal Foguetreiro (III).*

CME (2006a) *Planta de Síntese da Urbanização Olival do Formigão (III).*

CME (2006b) *Planta de Síntese da Urbanização Jardins do Saldanha Parte 1.*

CME (2007b) *Planta de Síntese da Urbanização Jardins do Saldanha Parte 2.*

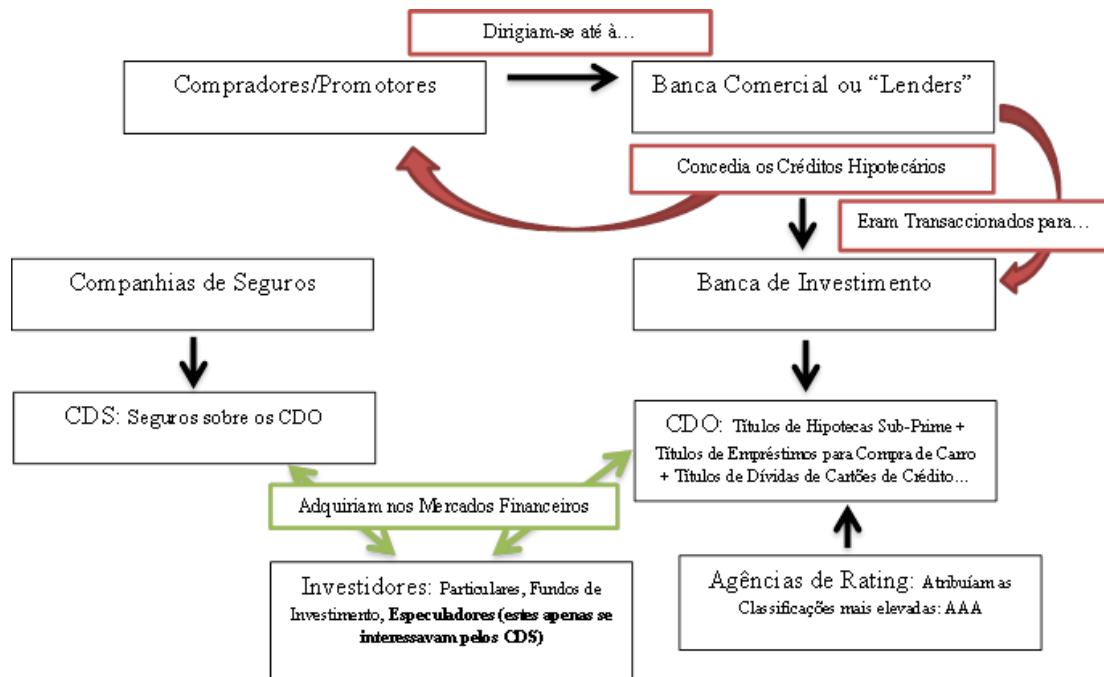
ANEXOS

Anexo 1 - Cadeia de securitização	IV
Anexo 2 - Evolução das licenças de construção (total e construção nova) em Portugal (1990-2013)	IV
Anexo 3 - Evolução das obras concluídas (total e construção nova) em Portugal (1990-2013).....	V
Anexo 4 - Fogos concluídos em edifícios de habitação novos, em Portugal (1990-2013)	V
Anexo 5 - Avaliação bancária do m ² de habitação (€) em diferentes cidades portuguesas e valores médios para a AML (Fevereiro de 2009-Fevereiro de 2014).....	VI
Anexo 6 - Evolução das licenças de edificação em obras de construção nova, por tipo de utilização, no Entroncamento (1995-2012)	VI
Anexo 7 - Evolução dos edifícios novos concluídos, por tipo de utilização, no Entroncamento (1995-2012).....	VII
Anexo 8 - N° de empresas por sector de atividade, no Entroncamento (2004-2012)....	VII
Anexo 9 - Peso do crédito à habitação no total da dívida, no Entroncamento (%) (2000-2012).....	VII
Anexo 10 - Valores médios do crédito por habitante no Entroncamento e valores médios do crédito por habitante em Portugal (2000-2012).....	VIII
Anexo 11 - Peso da propriedade horizontal e de outros tipos de propriedade no total de CCV (N°) para transação de prédios urbanos, no Entroncamento (%) (2000-2012)....	VIII
Anexo 12 - Peso dos CCV (€) para transação de imóveis em propriedade horizontal e em outros tipos de propriedade, nas transações de imóveis urbanos, no Entroncamento (%) (2000-2012)	IX
Anexo 13 - Tabela com a quantificação das áreas estabelecidas pelo PPCS	IX
Anexo 14 - Acessos e envolvente ao centro de saúde do Entroncamento.....	IX
Anexo 15 - Levantamento urbanístico do PPCS	X
Anexo 16 - Operações urbanísticas previstas para área de intervenção do PPCS.....	X

Anexo 17 - Mapa com a execução do PPCS	XI
Anexo 18 - Tabela com a quantificação das áreas estabelecidas no PPBF	XII
Anexo 19 - Área de Intervenção do PPBF (Parcela 1)	XII
Anexo 20 - Área de Intervenção do PPBF (Parcela 5)	XII
Anexo 21 - Levantamento Urbanístico do PPBF	XIII
Anexo 22 - Mapa com a execução urbanística do PPBF.....	XIV
Anexo 23 - Dados agregados dos levantamentos urbanísticos efectuados às OL	XV
Anexo 24 - Áreas sobranes e capacidade urbanística autorizada, por OL	XV
Anexo 25 - Comparação entre a execução da fase de construção e a fase de subdivisão da propriedade das OL.....	XVI
Anexo 26 - Urbanização Cidade Nova	XVI
Anexo 27 - Mapa com a execução urbanística da OL Cidade Nova	XVII
Anexo 28 - Urbanização Fontalgarve	XVIII
Anexo 29 - Mapa com a execução urbanística da OL Fontalgarve	XVIII
Anexo 30 - Urbanização Casal Foguetreiro	XIX
Anexo 31 - Mapa com a execução urbanística da OL Casal Foguetreiro	XIX
Anexo 32 - Urbanização Olival do Formigão	XX
Anexo 33 - Mapa com a execução urbanística da OL Olival do Formigão	XX
Anexo 34 - Urbanização Plaza e mapa com a respectiva execução urbanística.....	XXI
Anexo 35 - Urbanização Casal Vidigal	XXI
Anexo 36 - Mapa com a execução urbanística da OL Casal Vidigal	XXII
Anexo 37 - Urbanização Casal Vaz.....	XXII
Anexo 38 - Mapa com a execução urbanística da OL Casal Vaz.....	XXIII
Anexo 39 - Urbanização Foros da Lameira.....	XXIII
Anexo 40 - Mapa com a execução urbanística da OL Foros da Lameira.....	XXIV
Anexo 41 - Urbanização Jardins do Saldanha (Parte 1)	XXIV

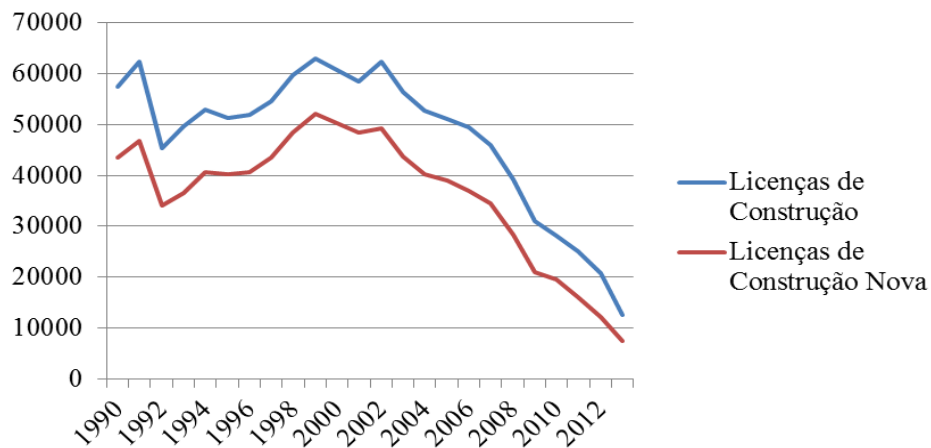
Anexo 42 - Mapa com a execução urbanística da OL Jardins do Saldanha (Parte 1)	XXV
Anexo 43 - Urbanização Jardins do Saldanha (Parte 2)	XXV
Anexo 44 - Mapa com a execução urbanística da OL Jardins do Saldanha - Parte 2	XXVI
Anexo 45 - Guião de entrevista aos actores públicos	XXVII
Anexo 46 - Guião de entrevista aos actores privados.....	XXVII

Anexo 1 - Cadeia de securitização



Fonte: Adaptado de *Inside Job* (2010)

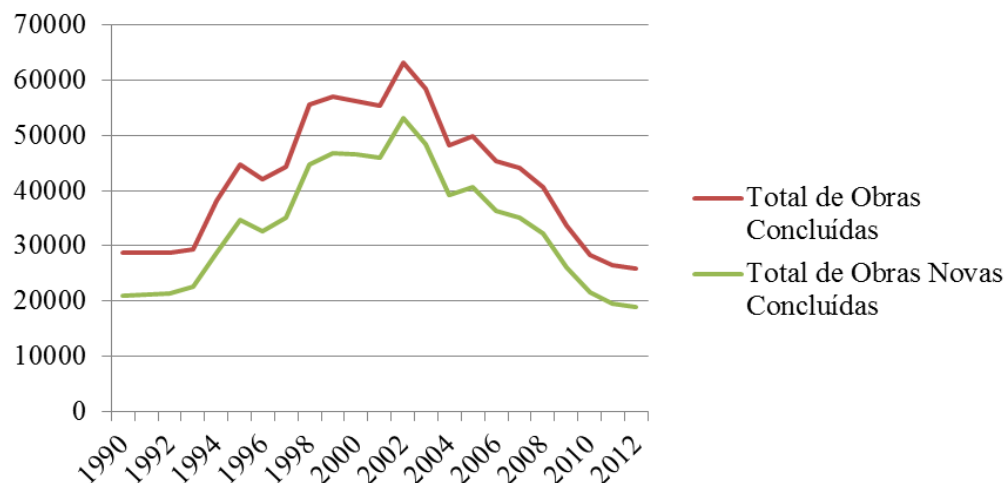
Anexo 2 - Evolução das licenças de construção (total e construção nova) em Portugal (1990-2013)



Fonte: Adaptado de BdP (2013)⁸⁴

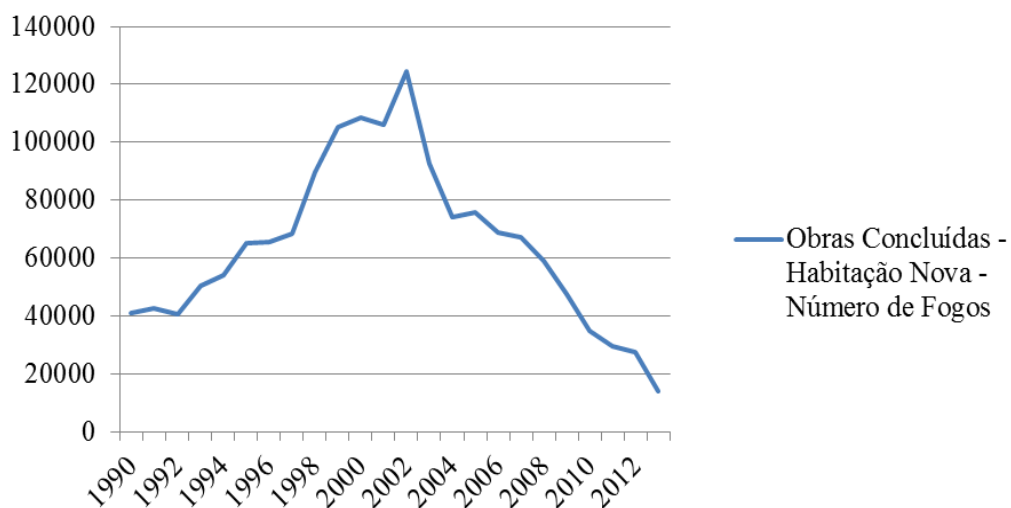
⁸⁴ Dados do ano de 2013, englobam apenas os três primeiros trimestres.

Anexo 3 - Evolução das obras concluídas (total e construção nova) em Portugal (1990-2013)



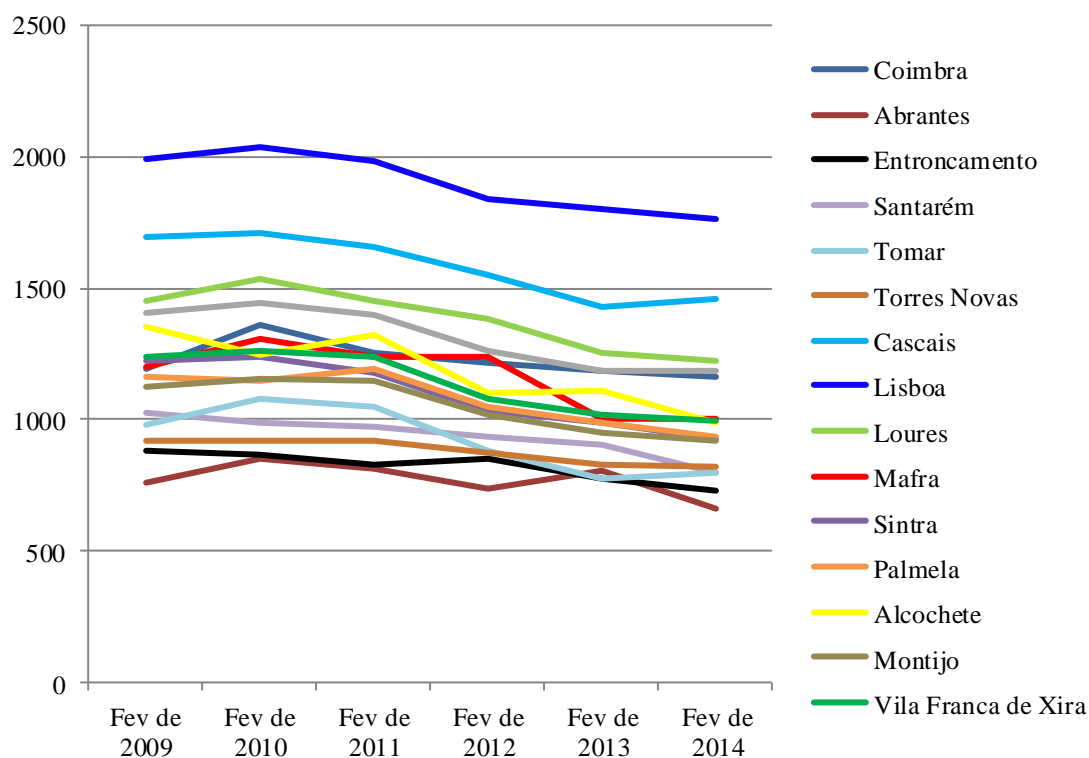
Fonte: Adaptado de BdP (2013)⁸⁴

Anexo 4 - Fogos concluídos em edifícios de habitação novos, em Portugal (1990-2013)

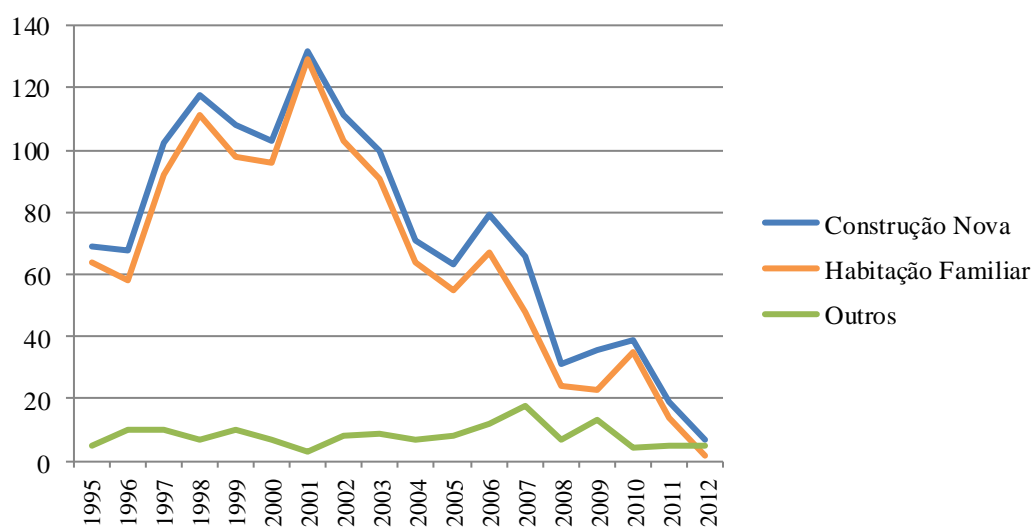


Fonte: Adaptado de BdP (2013)⁸⁴

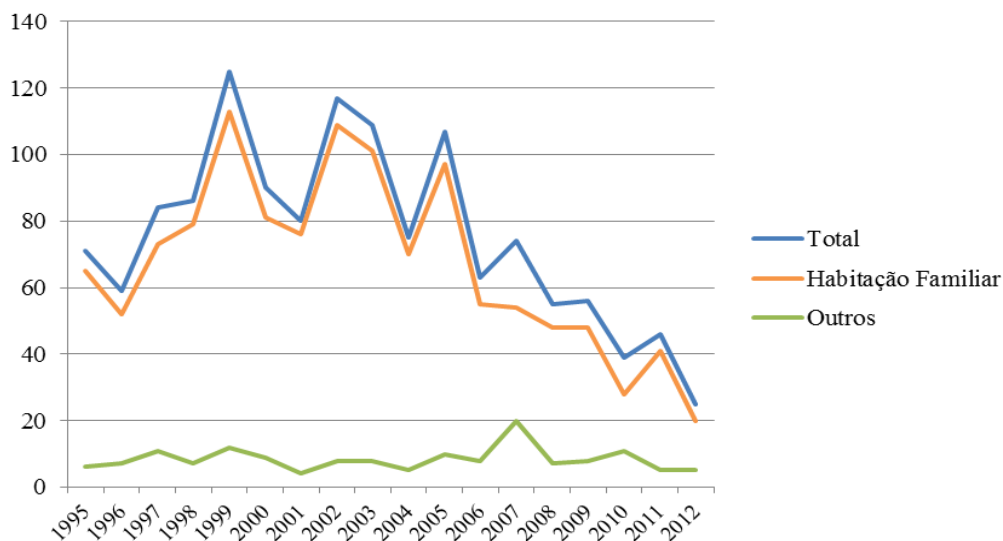
Anexo 5 - Avaliação bancária do m² de habitação (€) em diferentes cidades portuguesas e valores médios para a AML (Fevereiro de 2009-Fevereiro de 2014)



Anexo 6 - Evolução das licenças de edificação em obras de construção nova, por tipo de utilização, no Entroncamento (1995-2012)



Anexo 7 - Evolução dos edifícios novos concluídos, por tipo de utilização, no Entroncamento (1995-2012)



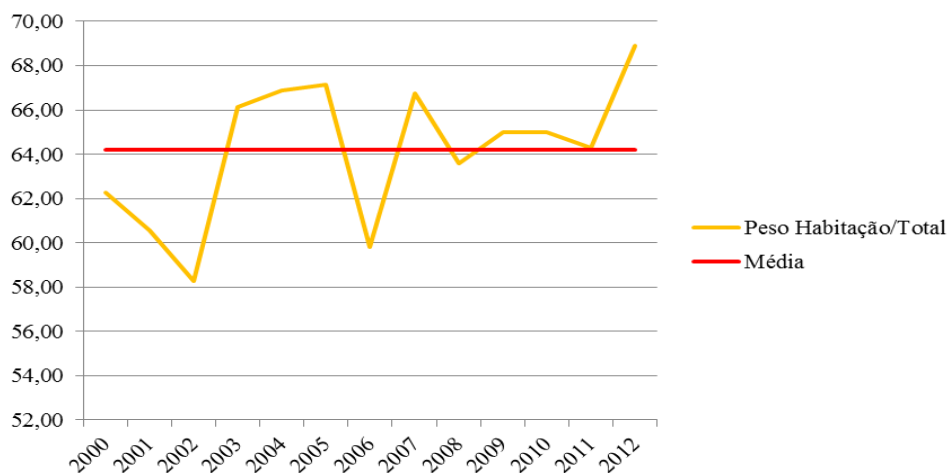
Fonte: INE (2014c)

Anexo 8 - N° de empresas por sector de atividade, no Entroncamento (2004-2012)

Período de Referência dos dados	Construção	Imobiliário	Total	I+C
2004	113	29	1572	142
2005	111	34	1655	145
2006	111	39	1742	150
2007	106	43	1892	149
2008	103	40	1928	143
2009	101	45	1910	146
2010	96	49	1868	145
2011	94	46	1803	140
2012	82	43	1744	125

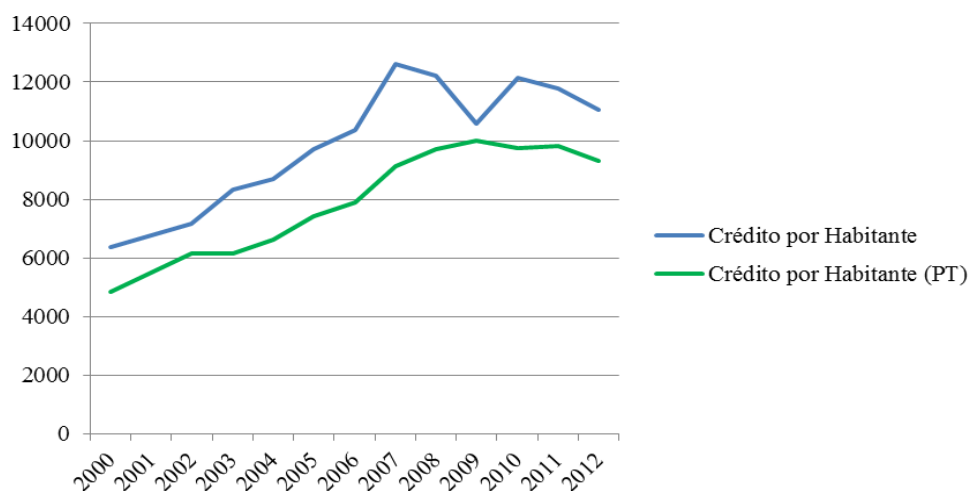
Fonte: INE (2014f)

Anexo 9 - Peso do crédito à habitação no total da dívida, no Entroncamento (%) (2000-2012)



Fonte: Adaptado de INE (2013c)

Anexo 10 - Valores médios do crédito por habitante no Entroncamento e valores médios do crédito por habitante em Portugal (2000-2012)



Fonte: INE (2013b)

Anexo 11 - Peso da propriedade horizontal e de outros tipos de propriedade no total de CCV (Nº) para transação de prédios urbanos, no Entroncamento (%) (2000-2012)



Fonte: Adaptado de INE (2013d)

Anexo 12 - Peso dos CCV (€) para transação de imóveis em propriedade horizontal e em outros tipos de propriedade, nas transações de imóveis urbanos, no Entroncamento (%) (2000-2012)



Fonte: Adaptado de INE (2013e)

Anexo 13 - Tabela com a quantificação das áreas estabelecidas pelo PPCS

Áreas	Valores em m ²
Área de Intervenção do Plano	50.118,00
Área Bruta de Implantação	11.030,00
Área dos Lotes	11.334,60
Área Bruta de Construção	39.521,00
Área de Cedência Total	20.802,50
Área a Ceder para Equipamento	2.814,00
Área a Ceder para Zonas Verdes	6.550,50
Área a Ceder para Arruamentos, Estacionamentos, Passeios	11.438,00

Fonte: CME (2007a)

Anexo 14 - Acessos e envolvente ao centro de saúde do Entroncamento



Fonte: Elaboração Própria (29/04/2014)

Anexo 15 - Levantamento urbanístico do PPCS

Localidade: Entroncamento	PP: Centro de Saúde	Data: 29/04/2014	Hora: 15:50-16:30
1ª Fase	Sem Execução	Em Execução	Executado
Modelação		X	
2ª Fase	Dados Prev.	Execução	Grau de Execução
Lotes para Habitação	22	4	18,2%
Lotes para E.P.	1	1	100%
3ª Fase	Dados Prev.	Execução	Grau de Execução
Edifícios Habitação	22	0	0%
Fogos	268	0	0%
Edifícios Públicos	1	1	100%
Lojas	47	0	0%
Avaliação da Execução	Execução residual		

Fonte: Adaptado de CME (2007a)

Anexo 16 - Operações urbanísticas previstas para área de intervenção do PPCS



Fonte: Elaboração Própria (29/04/2014)

Anexo 17 - Mapa com a execução do PPCS



0 30 60 120
Meters

Legenda:

- PP Centro de Saúde
- Lote Parcialmente Edificado - PPCS
- Lote a Reabilitar - Sobredensificação - Não executado - PPCS
- Lotes Vagos - PPCS
- OL Prevista sem Execução - PPCS
- Ampliação e Remodelação Centro de Saúde

Fonte: Elaboração Própria (2014)



Anexo 18 - Tabela com a quantificação das áreas estabelecidas no PPBF

Áreas	Valores em m²
Área de Intervenção do Plano	161.720,50
Área das Parcelas (P1+P2+P3+P4+P5)	63.917,31
Área Bruta de Construção	93.375,30
Área de Cedência Total	90.609,29
<i>Área a Ceder para Equipamentos (E1+E2)</i>	<i>8.943,96</i>
<i>Área a Ceder para Zonas Verdes</i>	<i>35.705,59</i>
<i>Área a Ceder para Arruamentos, Estacionamento, Passeios</i>	<i>45.959,74</i>

Fonte: CME (2010)

Anexo 19 - Área de Intervenção do PPBF (Parcela 1)



Fonte: Elaboração Própria (14/05/2014)

Anexo 20 - Área de Intervenção do PPBF (Parcela 5)



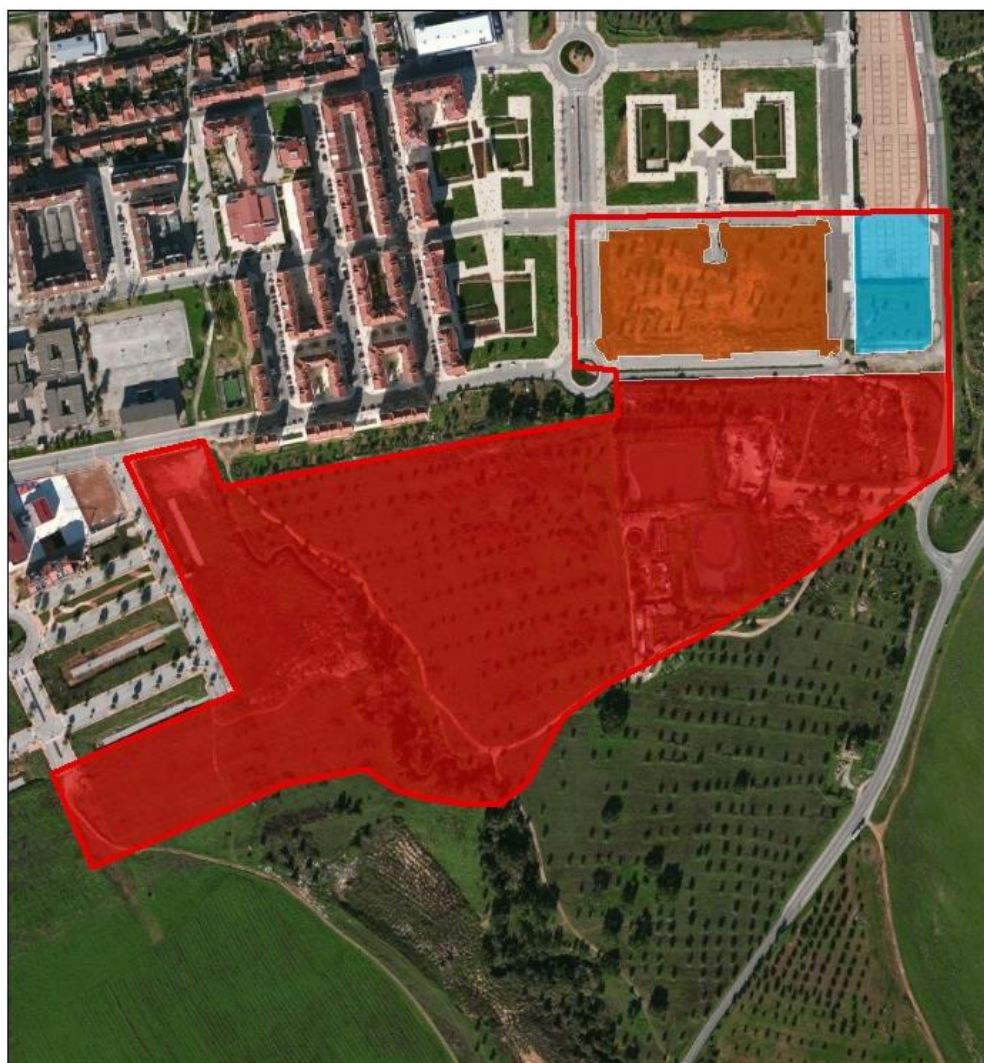
Fonte: Elaboração Própria (26/03/2014)

Anexo 21 - Levantamento Urbanístico do PPBF

Localidade: Entroncamento	PP: Bairro Formigão	Data: 14/05/2014	Hora: 18:15-18:40
1ª Fase	Sem Execução	Em Execução	Executado
Modelação		X	
2ª Fase	Dados Prev.	Execução	Grau de Execução
Parcelas para Hab.	4	0	0%
Parcelas para E.P.	2	0,5	25%
Parcela para C&S	1	0	0%
3ª Fase	Dados Prev.	Execução	Grau de Execução
Edifícios Habitação	-	0	0%
Fogos	526	0	0%
Edifícios Públicos	2	0,5	25%
Centro Comercial	1	0	0%
Lojas	50	0	0%
Avaliação da Execução	Execução residual		

Fonte: Adaptado de CME (2010)

Anexo 22 - Mapa com a execução urbanística do PPBF



Legenda:

- PP Bairro do Formigão
- OL sem Execução - PPBF
- Parcelas para Edificar - Uso Residencial - PPBF
- Equipamentos de Utilização Colectiva - PPBF

0 75 150 300
Meters



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 23 - Dados agregados dos levantamentos urbanísticos efectuados às OL

Localidade: Entroncamento	Alvarás de Loteamento⁶⁰	Informação recolhida entre 26 de Março e 26 de Maio de 2014	
Indicadores Urbanísticos	Dados Previstos	Execução	Grau de Execução (%)
Lotes para Habitação	580	536	92,4
Lotes para Equipamento Público	24	23	95,8
Lotes para Comércio	6	3	50
Lotes para Indústria	1	1	100
Edifícios Habitação	580	185	31,9
Fogos	3168	489	15,4
Edifícios Públicos e Jardins	24	16	66,7
Edifícios Comércio/Escritórios	6	3	50
Lojas	199	45	22,6
Indústrias/Fábricas/Armazéns	1	1	100
Indicadores Complementares		Quantidade	
Edifícios Inacabados		9	
Fogos Inacabados		63	
Equipamento Público por Concluir		1	
Lojas Inacabadas		3	

Fonte: CME (1995); CME (1998); CME (1999a); CME (1999b); CME (2000a); CME (2003a); CME (2003b); CME (2003c); CME (2003d); CME (2004); CME (2005a); CME (2005b); CME (2005c); CME (2006a); CME (2006b); CME (2007b)

Anexo 24 - Áreas sobrantes e capacidade urbanística autorizada, por OL

Localidade: Entroncamento	Alvarás de Loteamento⁸⁵		
Alvarás de Loteamento	Áreas Sobrantes	Uso do Solo (Planos)	Densidade Permitida
Cidade Nova	2,3 ha	Urbanizável – Média e Elevada Densidade	138 (+60) Fogos
Fontalgarve	0	-	-
Jardins do Saldanha Parte 1	0	-	-
Jardins do Saldanha Parte 2	12,5 ha	Zonas Agro-Florestais	-
Foros da Lameira	0,8 ha	Urbano – Elevada Densidade	66 Fogos
Tribunal	3,39 ha	Urbano – Média Densidade	203 Fogos
Olival do Formigão	3,3 ha	Urbano – Média Densidade	198 Fogos
Casal Vaz	0	-	-
Casal Vidigal	9,3 ha	Urbanizável – Industrial e REN	7ha uso industrial

Fonte: CME (1995); CME (1999b); CME (2000a); CME (2003c); CME (2004); CME (2006b); CME (2007b)

⁸⁵ Engloba os valores das OL: Cidade Nova (Anexos 22 e 23), Fontalgarve (Anexos 24 e 25), Jardins do Saldanha Parte 1 (Anexos 37 e 38), Jardins do Saldanha Parte 2 (Anexos 39 e 40), Foros da Lameira (Anexos 35 e 36) e Casal Vidigal (Anexos 31 e 32).

Anexo 25 - Comparação entre a execução da fase de construção e a fase de subdivisão da propriedade das OL

Localidade: Entroncamento	Alvarás de Loteamento ⁸⁵		
Áreas dos Loteamentos (Ha)	Dados Previstos	Executado	Inacabado
Área da Propriedade	77,5	-	
Área a Lotear	48,1	-	
Área Sobrante	24,6	-	
Área dos Lotes	15,4	11,1	4,3
Área Bruta de Construção ⁸⁶	359.520,42	23.419,50	4.780,4
Área de Cedência Total	27	-	-
Área de C. p/ Equipamentos de UC	2,3	-	-
Área de C. p/ Infra-estruturas	14	-	-
Área de C. p/ Espaços Verdes	4,7	-	-
Área de C. p/ Comércio	0,3	-	-
Área Condicionada	1,4	-	-
Área de C. p/ Terrenos Urbanos	0,06	-	-

Fonte: CME (1999b); CME (2000a); CME (2003c); CME (2004); CME (2006b); CME (2007b)

Anexo 26 - Urbanização Cidade Nova



Fonte: Elaboração Própria (2014)

⁸⁶ Valores em metros².

Anexo 27 - Mapa com a execução urbanística da OL Cidade Nova



Legenda:

- Urbanização Cidade Nova
- Lotes Edificados - CN
- Lotes Parcialmente Edificados - CN
- Lotes Vagos - CN
- Áreas Sobrantes - CN
- Equipamento de Ensino - CN
- Área a Ceder para Equipamento Verde Urbano - CN

0 75 150 300
Meters



Fonte: Adaptado de CME (1999b)

Anexo 28 - Urbanização Fontalgarve



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 29 - Mapa com a execução urbanística da OL Fontalgarve



Legenda:

- Urbanização Fontalgarve
- Lotes Vagos - FA
- Lotes Municipais Vagos - FA

0 45 90 180
Meters



Fonte: Adaptado de CME (2004)

Anexo 30 - Urbanização Casal Fogueteiro



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 31 - Mapa com a execução urbanística da OL Casal Fogueteiro



Legenda:

- Urbanização Casal Fogueteiro
- Lotes Edificados - OL CF
- Lotes Vagos - OL CF
- Área Sobrante - OL CF
- Tribunal
- Espaço Multi-usos - OL CF
- Espaços Verdes - OL CF

0 45 90 180
Meters



Fonte: Adaptado de CME (2003d; 2005b; 2005c)

Anexo 32 - Urbanização Olival do Formigão



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 33 - Mapa com a execução urbanística da OL Olival do Formigão



Legenda:

- Urbanização Olival do Formigão
- Lotes Edificados - OF
- Lotes Vagos - OF
- Área Sobrante - OF
- Minipreço - OF
- Espaços Verdes - OF
- Espaço Multi-usos - OF

0 45 90 180
Meters



Fonte: Adaptado de CME (2003a, 2003b e 2006a)

Anexo 34 - Urbanização Plaza e mapa com a respectiva execução urbanística



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 35 - Urbanização Casal Vidigal



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 36 - Mapa com a execução urbanística da OL Casal Vidigal



Legenda:

- Urbanização Casal Vidigal
- Lotes Edificados - CVi
- Edifício Inacabado - CVi
- Lotes Vagos - CVi
- Área Sobrante - CVi
- Lote Destinado ao Comércio - CVi
- Lote para Equipamento Público - CVi

0 75 150 300 Meters



Fonte: Adaptado de CME (2000a)

Anexo 37 - Urbanização Casal Vaz



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 38 - Mapa com a execução urbanística da OL Casal Vaz



Legenda:

- Urbanização Casal Vaz
- Lotes Edificados - CV
- Lotes Parcialmente Edificados - CV
- Lotes Vagos - CV
- Área a manter - Uso Industrial Obsoleto - CV
- Lote para Equipamento Desportivo - Vago - CV
- Equipamentos de Ensino - CV

0 45 90 180
Meters



Fonte: Adaptado de CME (1998; 1999a; 2005a)

Anexo 39 - Urbanização Foros da Lameira



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 40 - Mapa com a execução urbanística da OL Foros da Lameira



Legenda:

- Urbanização Foros da Lameira
- Lotes Edificados - FL
- Lotes Vagos - FL
- Área Sobrante - FL
- Espaço Verde não Executado - FL
- Área de Cedência para o Município - FL
- Linha de Água da Lameira

0 45 90 180 Meters



Fonte: Adaptado de CME (2003c)

Anexo 41 - Urbanização Jardins do Saldanha (Parte 1)



Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 42 - Mapa com a execução urbanística da OL Jardins do Saldanha (Parte 1)



Legenda:

- Urbanização Jardins do Saldanha Pt1
- Lote Parcialmente Edificado - JS1
- Lotes Vagos - JS1
- Terreno Urbano - Ceder à Câmara Municipal - JS1
- Comércio e Serviços - E.Leclerc - JS1
- Parque Infantil - JS1
- Área de Verde Urbano - JS1
- Área Condicionada - JS1

0 45 90 180
Meters



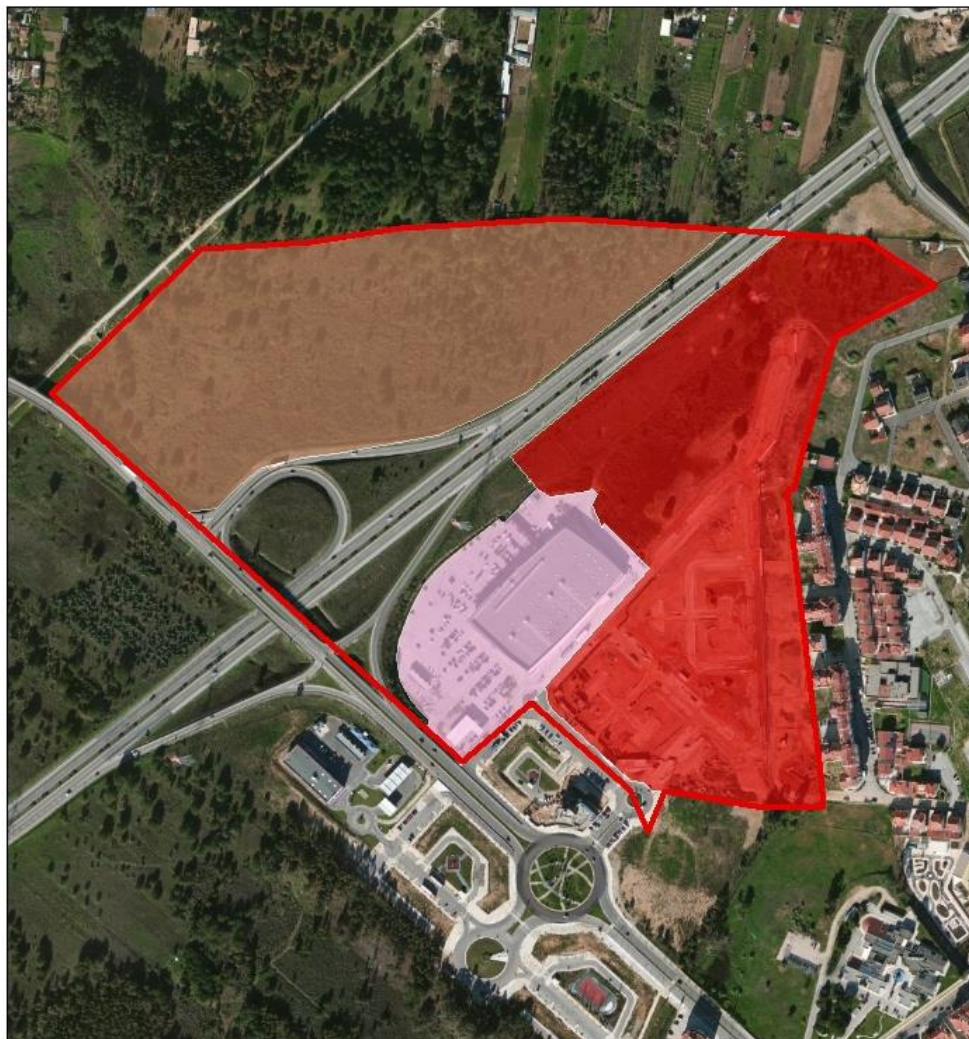
Fonte: Adaptado de CME (2006b)

Anexo 43 - Urbanização Jardins do Saldanha (Parte 2)







Fonte: Elaboração Própria (2014)

Anexo 44 - Mapa com a execução urbanística da OL Jardins do Saldanha - Parte 2



Legenda:

-  Urbanização Jardins do Saldanha Pt2
-  Loteamento em Execução - JS2
-  Hipermercado E. Leclerc
-  Áreas Sobrantes - JS2

0 87,5 175 350
Meters



Fonte: Adaptado de CME (2007b)

Anexo 45 - Guião de entrevista aos actores públicos

1. A Política de Ordenamento do Território tem como principal objectivo “combater” a Especulação Imobiliária. Na sua opinião, considera que os instrumentos de gestão territorial têm sido eficientes na regulação do Mercado Imobiliário?
2. Tendo em consideração o Modelo de Desenvolvimento Urbano registado nas últimas décadas (apoiado no crescimento urbano em extensão), acha que estão reunidas as condições, actualmente, para apostar numa nova estratégia de desenvolvimento urbano, mais centrada na reabilitação?
3. Concorde com a retenção/tributação das Mais-valias simples?
4. Considera a intervenção directa do Município no Mercado Imobiliário (centrada na promoção da reabilitação do edificado – investimento e subsídios e também no desenvolvimento de novas urbanizações) com oferta para os diversos segmentos (residencial, comercial, industrial), uma boa opção?

Anexo 46 - Guião de entrevista aos actores privados

1. Por favor, faça uma breve descrição do seu empreendimento?
 - a) Ano de Lançamento;
 - b) Dimensão média em hectares;
 - c) Usos do solo previstos;
 - d) N° de lotes e fogos previstos.
2. Qual a sua concretização no final do 1º trimestre de 2014?
 - a) N° de lotes constituídos;
 - b) N° de lotes edificados;
 - c) N° de fogos concluídos e em construção;
 - d) N° de fogos não comercializados;
 - e) N° de lotes transaccionados.
3. Atendendo ao actual contexto económico-financeiro, qual tem sido a sua estratégia para a conclusão do empreendimento?
 - Abrandou o ritmo de construção?
 - Reduziu o valor dos imóveis?
 - Renegociou o empréstimo com a banca?
4. Quais são as suas expectativas para a recuperação do investimento já realizado, se persistirem as dificuldades existentes?
5. No contexto presente defende-se que deve ser privilegiada a reabilitação urbana, em prejuízo da criação de novas áreas urbanas. Concorde? A sua empresa poderá orientar-se para este segmento?
6. Quais são as principais dificuldades, que identifica, para o investimento na reabilitação urbana?